

Waterbeleid en Ruimtelijk Ordeningsbeleid op elkaar afgestemd?

Onderzoek naar de realisatie van de stedelijke wateropgave.



Afstudeerverslag van René van der Werf

Studentnr. 835242024

datum: 8 september 2008

Verantwoording foto op de titelpagina

De foto is van de wijk de Poptahof in Delft, een modelwijk uit de jaren zestig voor het stadsdeel Voorhof. Ruim 40 jaar na dato staat Poptahof wederom model, alleen dit keer voor de stedelijke vernieuwing waarvan het water-beheer een belangrijk onderdeel is. Met de stedelijke vernieuwingsprojecten kan de stedelijke wateropgave ook in de bestaande stad een plaats krijgen.

Voorwoord

Dit afstudeeronderzoek is uitgevoerd in het kader van de Masterstudie Natuurwetenschappen, beleidsgerichte specialisatie aan de Open Universiteit. Het onderwerp is niet lukraak gekozen. Ik constateerde al langer dat er in de praktijk geworsteld wordt met hetgeen sinds een aantal jaar de stedelijke wateropgave wordt genoemd, vrij vertaald de ruimtevrage maatregelen die nodig zijn om ook in de toekomst droge voeten en schoon water te garanderen. Daar waar partijen ervoor kiezen om samen te werken, er samen voor te gaan, wordt de stedelijke wateropgave wel ingevuld. Daar waar dit niet gebeurt, is het vooral een moeizaam proces. Dit onderzoek probeert de vinger op de zere plek te leggen. Het onderzoek heeft als titel meegekregen: Waterbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid op elkaar afgestemd? *Onderzoek naar de realisatie van de stedelijke wateropgave* (Can Water Policy and Spatial Planning Policy come together? *Investigation into the demand of Urban Water Policy*).

Voor de begeleiding van dit onderzoek is een Afstudeercommissie gevormd die bestaat uit:
drs. J. (Cobi) de Blécourt-Maas, Open Universiteit (eerste examiner/voorzitter)
dr. R.J.M. (Ron) Cörvers, Open Universiteit (tweede examiner)
ing. J.M. (Johan) van Reenen, hoofd vakteam Milieu, gemeente Delft (werkplekbegeleider)
drs. P.C.W. (Pieter) Geluk, Open Universiteit (onderwijscoördinator Natuurwetenschappen/secretaris)

Het afstudeeronderzoek heeft mij persoonlijk geholpen om voor mijn eigen gemeente (Delft) het proces om te komen tot en de realisatie van de stedelijke wateropgave nog eens op een rij te zetten. Door enthousiasme, helder inzicht, pragmatisme en een goede samenwerking tussen Delft en Delfland is de stedelijke wateropgave al in een vroeg stadium bepaald en geconcretiseerd in maatregelen die verankerd zijn in het waterplan Delft. Beide organisaties hebben dit uitvoeringsprogramma in april 2005 vastgesteld en sindsdien wordt door een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie gewerkt aan realisatie daarvan.

Het onderhavige afstudeeronderzoek is eveneens te beschouwen als een opgave. En ook hier bleek afstemming essentieel. Niet alleen de afstemming met reeds bekende informatie in de literatuurstudie, maar ook, als het gaat om het verslag (het resultaat), met de begeleiders van dit onderzoek. En belangrijker nog de afstemming met de praktijk. Hierin hebben de respondenten een essentiële rol gespeeld. Zonder mijn begeleiders en zonder de mensen die belangeloos de vragenlijst hebben ingevuld, was ik niet tot het voorliggende resultaat gekomen. Mijn dank gaat dan ook zowel naar mijn begeleiders uit, Cobi, Ron en Johan, als naar de respondenten uit.

Een opgave moet door iemand worden ingevuld. Ik heb er enige tijd over gedaan voor ik de stap heb genomen om de laatste opgave van mijn studie te realiseren. Vele mensen hebben mij gestimuleerd om deze opgave toch ter hand te nemen. In het bijzonder wil ik mijn ouders en mijn lieve Marleen bedanken voor de steun en de stimulans en vooral ook het vertrouwen dat het uiteindelijk allemaal wel goed zal komen. Ook mijn schoonzus Annelies wil ik bedanken voor het duwtje in de rug dat ik nodig had om uiteindelijk te beginnen aan deze leuke en leerzame taak.

Het is lang geleden dat mijn toenmalige afdelingshoofd bij het hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen, Lia Lagendijk-Gaillard, mij gestimuleerd heeft om het niet bij een aantal losse OU-cursussen te laten, maar voor de hele opleiding te gaan. Met het eind in zicht, ben ik haar hier zeer dankbaar voor.

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting | 7 |
| 1 Inleiding en achtergrond | 11 |
| 1.1 Probleemomschrijving | 11 |
| 1.2 Probleem- en vraagstelling | 14 |
| 1.3 Methode van onderzoek | 16 |
| 1.4 Inperking van het onderzoek | 16 |
| 1.5 Leeswijzer | 17 |
| 2 Waterbeleid in Nederland | 19 |
| 2.1 Actoren, verantwoordelijkheden en taken (vigerend en toekomstig) | 19 |
| 2.1.1 Vigerend waterwetgeving | 19 |
| 2.1.2 Voorstel tot wetwijziging inzake water | 20 |
| 2.2 Overzicht plannen op het gebied van water (vigerend en toekomstig) | 21 |
| 2.2.1 Vigerende plannen | 21 |
| 2.2.2 Voorstel tot wetwijziging inzake water | 25 |
| 3 Ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland in relatie tot het waterbeleid | 27 |
| 3.1 Actoren, verantwoordelijkheden en taken | 27 |
| 3.1.1 Vigerend ruimtelijke ordeningswetgeving | 27 |
| 3.1.2 Voorstel tot wetwijziging inzake ruimtelijke ordening | 28 |
| 3.2 Plannen op het gebied van ruimtelijke ordening (vigerend en toekomstig) | 28 |
| 3.2.1 Vigerende plannen | 28 |
| 3.2.2 Voorstel tot wetwijziging inzake ruimtelijke ordening | 32 |
| 4 De stedelijke Wateropgave | 37 |
| 4.1 Kwantitatieve stedelijke wateropgave | 37 |
| 4.1.1 Klimaatverandering | 39 |
| 4.1.2 Realisatie van de kwantitatieve stedelijke wateropgave | 39 |
| 4.2 Kwalitatieve stedelijke wateropgave | 41 |
| 4.2.1 Chemische en ecologische doelen | 42 |
| 4.2.2 Realisatie van de kwalitatieve stedelijke wateropgave | 43 |
| 4.3 Stedelijke wateropgave Delft | 44 |
| 5 Afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid | 47 |
| 5.1 Bestuurlijke organisatie | 47 |
| 5.1.1 Nederlands Staatsbestel | 47 |
| 5.1.2 Horizontaal en verticaal bestuursmodel | 50 |
| 5.2 Afstemming van de planstelsels voor de waterhuishouding en ruimtelijke ordening | 51 |
| 6 Resultaten praktijkonderzoek | 57 |
| 6.1 Knelpunten afstemming waterbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid | 57 |
| 6.1.1 Inhoudelijke knelpunten (beleid) | 58 |
| 6.1.2 Organisatorische knelpunten (beleidsproces) | 65 |
| 6.1.3 Bestuurlijk-juridische knelpunten (institutioneel) | 73 |
| 6.2 Consequenties van actuele voorstellen tot wetwijziging | 85 |
| 6.2.1 Inhoudelijke knelpunten (beleid) | 85 |
| 6.2.2 Organisatorische knelpunten (beleidsproces) | 85 |
| 6.2.3 Bestuurlijk-juridische knelpunten (institutioneel) | 86 |
| 7 Conclusies en aanbevelingen | 89 |
| 7.1 Conclusies | 89 |
| 7.1.1 Afstemming gemeente – waterschap | 89 |
| 7.1.2 Afstemming middelen/instrumenten: financiering en onteigening | 91 |
| 7.1.3 Afstemming ruimtelijke ordeningsbeleid – waterbeleid | 92 |
| 7.1.4 Beantwoording van de hoofdvraag | 93 |
| 7.2 Aanbevelingen | 93 |
| Literatuurlijst | 95 |

Bijlagen

| | |
|--|-----|
| Bijlage 1: Omschrijving relevante beleidsnota's | 103 |
| Bijlage 2: Plannen op het gebied van water en ruimtelijke ordening | 104 |
| Bijlage 3: Hoofdlijnen beleidsplannen en Beheersplan op het gebied van water | 105 |
| Bijlage 4: KNMI klimaatscenario's 2006 | 106 |
| Bijlage 5: Categorisering knelpunten en vertaling naar stellingen | 108 |
| Bijlage 6: Aanbiedingsbrief en vragenlijst enquête | 111 |
| Bijlage 7: Overzicht geënuquêteerden | 128 |
| Bijlage 8: Resultaten praktijkonderzoek..... | 129 |

Samenvatting

Nederland is een zeer intensief gebruikt en sterk verstedelijkt land, gelegen in een kwetsbare, fysieke omgeving. De hoogwatersituaties en de wateroverlast van de afgelopen jaren hebben nog eens duidelijk gemaakt dat de inrichting van de waterhuishouding van Nederland eigenlijk steeds verder in het nauw is gebracht door de verstedelijking en de intensivering van het ruimtegebruik. Een van de belangrijkste adviezen hoe in Nederland met de veranderingen moet worden omgegaan is het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw uit 2000 over de waterhuishoudkundige inrichting van Nederland. Met het waterbeleid voor de 21^e eeuw is het begrip (stedelijke) wateropgave geïntroduceerd. De wateropgave wordt gedefinieerd als het maatregelenpakket waarmee problemen op het gebied van wateroverlast, droogte, oppervlaktewaterkwaliteit en grondwaterkwaliteit en -kwantiteit zoveel mogelijk worden voorkomen of opgelost.

De invulling van de stedelijke wateropgave wordt vooral gedirigeerd door nationale en regionale bestuursakkoorden en samenwerkingsverbanden. Door de politieke en maatschappelijke aandacht voor het onderwerp werken partijen steeds meer samen aan de realisatie. Dit beperkt zich niet alleen tot de waterwereld, maar strekt zich ook uit tot de ruimtelijk ordenaars (stedenbouwkundigen en planologen). Daarnaast werken ook private partijen als architecten en projectontwikkelaars mee aan de realisatie van de stedelijke wateropgave. Steeds vaker wordt ook ingezien dat water een waardeverhogend element is voor bouwplannen. Burgers en bedrijven vinden wonen, werken en recreëren aan het water steeds belangrijker.

Dit afstudeeronderzoek is gericht zich op de stedelijke wateropgave. Voor de realisatie van de stedelijke wateropgave moet ruimte worden gereserveerd (voor zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve wateropgave). Daarnaast is samenwerking tussen organisaties essentieel alsmede een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden. De vraag is welke knelpunten er zijn als het gaat om de realisatie van de stedelijke wateropgave. Het onderzoek beoogt de belangrijkste knelpunten te identificeren en mogelijke oplossingsrichtingen te formuleren. De centrale vraagstelling van het afstudeeronderzoek is daartoe als volgt geformuleerd:

In hoeverre is het waterbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk-juridisch (optimaal) op elkaar afgestemd om de stedelijke wateropgave zoals die vanuit WB21 en de KRW wordt gesteld, te realiseren?

Als hulpmiddel voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn acht deelonderzoeksvragen geformuleerd. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een literatuur- en praktijkonderzoek.

Knelpunten

In het literatuuronderzoek zijn 21 knelpunten (waarvan een aantal onderverdeeld) gevonden. Op basis van de resultaten van het onderzoek (zowel literatuur als praktijk), is niet te duiden of de belangrijkste knelpunten nu primair inhoudelijk van aard zijn, organisatorisch of bestuurlijk-juridisch. Van de 21 knelpunten zijn 6 knelpunten inhoudelijk, 7 organisatorisch en 8 bestuurlijk-juridisch. De knelpunten zijn vertaald naar stellingen die aan de praktijk getoetst zijn met een enquête. De enquête bestond uit 39 (deel)vragen. Hiervan konden de respondenten zich bij 22 (deel)vragen in meer of mindere mate in de stelling vinden. Bij de overige (deel)vragen hebben de respondenten allen een andere mening over de geponeerde stellingen. Bij een 10-tal stellingen waren de respondenten verdeeld en bij een 7-tal waren de respondenten het in meer of mindere mate oneens. Verder is het niet bij alle stellingen duidelijk of een meerderheid van de respondenten het gestelde als een (groot) knelpunt zag.

Het gaat om een samenstel van knelpunten die de realisatie van de stedelijke wateropgave beïnvloeden, zo is de indruk op basis van de resultaten van dit onderzoek en de praktijkervaring bij de gemeente Delft.

De gemeente en het waterschap moeten goed samenwerken voor de realisatie van de stedelijke wateropgave. Het waterschap kan de stedelijke wateropgave niet realiseren zonder de medewerking van de gemeente als lokale vertegenwoordiger van de algemene democratie. Immers, de gemeente

moet zorgdragen voor ruimtelijke vertaling. Voor de realisatie van de stedelijke wateropgave ligt de trekkersrol vaak bij het waterschap, soms ook bij een (actieve) gemeente. Een omslag in denken is dat de gemeente meer moet ordenen vanuit het watersysteem. Daarbij wordt de ruimte voor de wateropgave ingevuld op de locatie waar het voor de waterhuishouding het meest optimaal is. Daaromheen worden de andere maatschappelijk gewenste functies geordend. Voor de realisatie van de stedelijke wateropgave zijn doorgaans de volgende aspecten bepalend: de wil of onwil van partijen om elkaar te begrijpen, om samen te werken, om af te stemmen en om afspraken te maken over de financiële bijdrage. Bij alle knelpunten is doorslaggevend de verantwoordelijkheid die de gemeente neemt (naar zich toetrekt) als het gaat om de realisatie van de stedelijke wateropgave. Daar waar de gemeente haar verantwoordelijkheid neemt, wordt er invulling gegeven aan de realisatie van de stedelijke wateropgave. Daar waar dit niet gebeurt, komt de realisatie niet of uiterst moeizaam tot stand.

Hoofdconclusie

Het waterbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid is inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk-juridisch niet optimaal op elkaar afgestemd om de stedelijke wateropgave zoals die vanuit WB21 en de KRW wordt gesteld, te realiseren. Dat is de conclusie op basis van de resultaten van dit onderzoek en de praktijkervaring bij de gemeente Delft. Deze conclusie wil echter niet zeggen dat op grond van de vigerende of toekomstige wet- en regelgeving de stedelijke wateropgave niet op een efficiënte en effectieve wijze kan worden ingevuld. Er zijn in de vigerende en toekomstige wetgeving voldoende vrijheidsgraden om dat lokaal in te vullen. De aanwezigheid van deze vrijheidsgraden leidt er evenwel ook toe dat partijen hun verantwoordelijkheid kunnen afschuiven. De realisatie van de (stedelijke) wateropgave is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Samen verantwoordelijk, zonder een heldere (vastgelegde) taakverdeling, leidt in de praktijk tot afbakeningsdiscussies. Bij onwil van een van de partijen, worden geen (heldere) afspraken gemaakt waardoor de stedelijke wateropgave niet of beperkt wordt gerealiseerd.

Het primaat voor de ruimtelijke wateropgave moet (met een zorgplicht) in de wet (WRO) en regelgeving worden vastgelegd. De realisatie van de stedelijke wateropgave zou daar bij gebaat zijn. Dit primaat kan alleen bij de algemene democratie komen te liggen. Voor de stedelijke wateropgave is dat de gemeente en voor de regionale wateropgave de provincie.

Het realiseren van de stedelijke wateropgave kost veel geld, maar kan – individuele gevallen daar gelaten – grosso modo opgebracht worden door de maatschappij. Voor de (voortvarende) realisatie van de stedelijke wateropgave zou het helpen als de mogelijkheden van de Grondexploitatiewet of de mogelijkheden tot onteigening zouden verbeteren. Een alternatief is dat een AMvB op grond van artikel 8, lid 7 van de Woningwet wordt vastgesteld, zodat de gemeente de mogelijkheid heeft een reserve waterberging (waterfonds) in te stellen.

De gemeente moet de wateropgave meer serieus meenemen bij de belangenafweging. Zeker in gebieden waar sprake is van een ontwikkeling of herstructurering moet nadrukkelijk afgewogen worden hoe de wateropgave wordt ingevuld. Een gemeentelijke structuurvisie is daarbij een belangrijk instrument, mits water daarin een nadrukkelijke plaats krijgt. Nu de structuurvisie nog grotendeels vormvrij is, is dat niet per definitie gegarandeerd.

Vooral in het geval dat de compensatie buiten het plangebied of in een andere gemeente wordt gezocht, is de ruimtelijke procedure gecompliceerd. Het zou aan kracht winnen indien hiervoor een krachtig en eenvoudig toepasbaar instrument wordt ontwikkeld welke bindend is.

1 Inleiding en achtergrond

Verschillende delen van Nederland kregen in de negentiger jaren van de 20^{ste} eeuw met waterproblemen (zoals overstromingen, wateroverlast, extreme droogte en de kwaliteit van (zwem)water) te maken. Met de verwachte veranderingen in het klimaat, de daarmee gepaard gaande zeespiegelstijging, de verder gaande bodemdaling en de verstedelijking, zullen deze problemen waarschijnlijk alleen maar toenemen. Vanaf eind jaren negentig verschijnen diverse beleidsdocumenten waarin de genoemde problemen worden onderkend en een aanpak wordt voorgestaan. Zo zijn in de vierde Nota waterhuishouding (NW4) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998), de hoofdlijnen van het beleid voor het waterbeheer omschreven, daarbij rekening houdend met de consequenties van en voor andere beleidsvelden zoals milieubeheer en ruimtelijke ordening. In het Waterbeleid voor de 21^e eeuw (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000), is een advies uitgebracht over de waterhuishoudkundige inrichting van Nederland. Voorts hebben Rijk en koepelorganisatie taakstellende afspraken gemaakt om de waterhuishouding op orde te krijgen en te houden en deze neergelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water¹ (NBW) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003a). De algemene tendens van deze rapporten is dat er ruimte moet komen voor water. Een korte beschrijving van deze beleidsdocumenten is opgenomen in bijlage 1.

Eind 2000 is ook de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) (Europese Unie, 2000) van kracht geworden. Deze richtlijn integreert bestaande Europese richtlijnen – zoals de richtlijnen met betrekking tot de kwaliteit van oppervlaktewater voor productie van drinkwater (richtlijnen 75/440 en 79/869), Viswaternrichtlijn (richtlijn 78/659), grondwaternrichtlijn (richtlijn 80/68) en de richtlijn gevaarlijke stoffen (richtlijn 76/464, nu richtlijn 2006/11) – met nieuwe afspraken over de kwaliteit en kwantiteit van watersystemen. De KRW is gericht op een integraal waterbeleid, waarbij waterkwaliteit en (in mindere mate) waterkwantiteit in hun onderlinge samenhang worden gezien in relatie tot andere beleidsvelden als ruimtelijke ordening, milieu en natuur (Raad van Openbaar Bestuur, 2001). De Kaderrichtlijn Water richt zich naast chemische doelen ook op ecologische doelen. Voor het realiseren van deze ecologische doelen is met name ook de inrichting van watersystemen van belang.

1.1 Probleemomschrijving

Het Rathenau Instituut heeft onder de titel 'Het Blauwe Goud Verzilveren' (Rathenau Instituut, 2000) een rapportage uitgebracht als voeding voor het politieke en maatschappelijke debat over de koers van het waterbeheer in de 21^e eeuw. Het Instituut heeft daarbij een reactie gegeven op de bevindingen van de adviezen van de Commissie Toonen (Commissie Toonen, 1999), de Commissie Togtema (Commissie Togtema, 1999) en de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000). Het Rathenau Instituut concludeert in haar rapportage dat er een 'omdenken' nodig is van alle betrokkenen: Nederland moet gezien worden als (onder)waterland, de delta van Noordwest-Europa; water moet benaderd worden als kans voor de leefomgeving. De bestuurders op het gebied van ruimtelijke ordening van Rijk, provincies en gemeenten moeten water expliciet betrekken bij ruimtelijke afwegingen en burgers moeten zich bewust worden van de voor- en nadelen van het leven in een delta en een eigen verantwoordelijkheid nemen. De watersector moet werken aan samenhang en vereenvoudiging van de organisatie van het waterbeheer. Volgens het instituut vertonen de opgestelde waterhuishoudingsplannen (provincie), waterbeheerplannen (waterschap) en waterplannen (gemeente) meer en meer overlap. Het instituut stelt voor deze drie plansoorten te vervangen door één gezamenlijk waterplan per deelstroomgebied. Daarmee kan de samenwerking tussen overheden op het gebied van water een impuls krijgen en kan de kans op afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening worden vergroot (Rathenau Instituut, 2000).

In februari 2000 is de discussienotitie "Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening" in de Tweede Kamer behandeld. Deze discussienotitie moest leiden tot een nieuwe Wet ruimtelijke ordening ter vervanging van de uit 1965 daterende en sindsdien aan meerdere herzieningen ontworpen Wet op de ruimtelijke ordening. Volgens de discussienotitie moet een aantal belangrijke problemen worden aangepakt. De onduidelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, vermindering van de ruimtelijke samenhang, de afgezwakte rol van het bestemmingsplan en een te ingewikkelde

¹ Op 25 juni 2008 hebben het Rijk, IPO, UvW en VNG Het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel ondertekend. In dit document zijn de intenties van het NBW herbevestigd en is er een aanvulling gedaan op basis van de evaluatie van het NBW en nieuwe ontwikkelingen.

rechtsbescherming zijn daar voorbeelden van. Deze opvatting is ook naar voren gebracht door tal van organisaties, die constateren dat de huidige Wet op de ruimtelijke ordening 'niet meer bij de tijd is' (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000; Tweede Kamer 1999-2000, 27 029, nr. 1 en 2). Zie verder § 3.1.2 en 3.2.2.

In 2002 concludeert de VROM-raad – in navolging van het Rathenau instituut - onder meer dat sanering van het plannenwoud op het raakvlak van waterbeleid en ruimtelijke ordening dringend gewenst is. Volgens de VROM-raad moet gestreefd worden naar één planfiguur per bestuursniveau, die de ruimtelijke aspecten van het integrale waterbeleid behandelt. Ook bepleit de raad het door de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw genoemde belang van tijdige en gerichte communicatie en interactie met burgers en maatschappelijke organisaties (VROM-raad, 2002).

De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving heeft in 2002 een advies (op hoofdlijnen) uitgebracht aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over de mogelijkheden, nut en noodzaak van een meer integrale waterwetgeving (Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, 2002b). Voor herziening van de waterwetgeving is volgens de commissie zowel een beleidsmatige als een juridische aanleiding te geven. Beleidsmatig gezien is het waterbeleid ingrijpend van karakter veranderd door de watersysteembenadering die in eerste instantie betrekking heeft op de waterhuishouding. De Kaderrichtlijn Water voegt daar met de stroomgebiedbenadering een Europese dimensie aan toe. Sinds het advies van de commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw zijn bovendien waterkering en waterhuishouding ook niet meer los van elkaar te beschouwen. Kortom, in de beleidspraktijk is een duidelijke ontwikkeling waarneembaar richting integraal waterbeheer. De Commissie concludeert verder dat er niet alleen voldoende aanleiding is, maar ook een sterke stimulans om tot herziening en integratie van de waterwetgeving over te gaan. Volgens de Commissie dient de watersysteembenadering uitgangspunt van een geïntegreerde waterwet te zijn. Het integratieproject zal zich volgens de commissie moeten beperken tot de waterhuishouding en waterkering. De waterketen (drinkwaterwinning, -productie, -distributie, en -verbruik alsook afvalwaterinzameling, -transport en -zuivering) dient voorlopig buiten beschouwing te worden gelaten vanwege de bestuurlijke competenties en bedrijfsmatige marktposities die hiermee zijn verbonden (Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, 2002b).

Integrale Waterwet

Het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (2002b) is voor de Staatssecretaris aanleiding geweest om in juli 2004 een hoofdlijnennotitie Integratie waterwetgeving aan de Tweede Kamer aan te bieden² (Tweede Kamer 2003-2004, 29 694, nr. 1). De notitie geeft het voornemen aan van het kabinet om voor het waterbeheer relevante wetgeving op te nemen in een Integrale waterwet, hierna te noemen Waterwet. De wetten die in aanmerking komen voor integratie in de Waterwet zijn: Wet op de Waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Grondwaterwet, de wet Droogmakerijen en Indijkingen en de Wet op de waterkering. De hoofdlijnennotitie spreekt voor het planstelsel de ambitie uit om binnen de randvoorwaarden van de Kaderrichtlijn Water te voorzien in (beleids)plannen op het niveau van Rijk en provincie. Daarnaast moeten er operationele beheerplannen komen die het karakter hebben van een maatregelenprogramma. Daarbij wordt de ambitie uitgesproken te komen tot versobering van de huidige planverplichtingen. Dit mede in de lijn van het Hoofdlijnenakkoord 'Meedoen, meer werk, minder regels' van het kabinet Balkenende II waarin de nadruk wordt gelegd op het verminderen van de regelzucht en bureaucratie, het vereenvoudigen van procedures, het beperken van wettelijk verplichte planfiguren en het verminderen van administratieve lasten voor bedrijven en burgers (Kabinet CDA, VVD, D66, 2003).

Het voorontwerp van de Waterwet (officiële titel: Regels met betrekking tot het beheer en het gebruik van watersystemen (Waterwet)) is in juli 2005 verschenen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005). In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat de wet gericht zal zijn op het bereiken van doelstellingen van watersystemen (stroomgebieden), met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de verschillende betrokken overheden en een adequaat

² Ook in de derde Nota waterhuishouding (NW3) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989) werd een verbetering van het wettelijk uitvoeringsinstrumentarium in al zijn onderdelen, gericht op harmonisatie en integratie, noodzakelijk geacht. Deze verbetering zou in hoofdzaak plaatsvinden door middel van een gefaseerde uitbouw van de Wet op de waterhuishouding tot een – uiteindelijk – integrale waterbeheerswet.

instrumentarium gericht op de uitvoering van het waterbeleid. Daarbij wordt gestreefd naar een zo licht mogelijke regeldruk. Kernbegrippen in het wetsvoorstel zijn doel- en uitvoeringsbeleid, alsmede coördinatie. De nieuwe wet moet de instrumenten bieden om het watersysteem op orde te krijgen en te houden. Hierbij past een visie die gericht is op pro-actieve sturing. Deze komt tot uitdrukking in de formulering van concrete en afrekenbare normen, op uitvoering gerichte plannen en instrumenten om actief te kunnen (bij)sturen. Zie verder § 2.1.2 en 2.2.2.

Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (KRW) (Europese Unie, 2000) is in oktober 2000 vastgesteld door het Europees Parlement en de Europese Raad van ministers. Op 22 december 2000 trad de Kaderrichtlijn Water in werking. Met de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water van 7 april 2005 is de Kaderrichtlijn in de nationale wetgeving ingebed. De richtlijn beoogt – uitgaande van een stroomgebiedbenadering, een watersysteembenadering op het niveau van een stroomgebied waarbij het grond- en oppervlaktewatersysteem in samenhang wordt beschouwd in relatie tot de verschillende vormen van grondgebruik (functies) (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000) – het instrumentarium te bieden om oppervlaktewater en grondwater in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht te beschermen en te verbeteren. Ook het bevorderen van een duurzaam watergebruik, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen, en de afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte vormen belangrijke doelstellingen. Om deze ambitieuze doelen te realiseren, reikt de richtlijn diverse instrumenten aan zoals maatregelenprogramma's, stroomgebiedbeheerplannen, monitoringverplichtingen en economische analyses van het watergebruik inclusief de kostenterugwinning van waterdiensten. De KRW richt zich vooral op waterkwaliteit, het waterkwantiteitsbeheer krijgt beperkte aandacht. De stroomgebiedbeheerplannen worden samengesteld uit de plannen van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

De uitvoering van de kaderrichtlijn is volgens de memorie van toelichting in beginsel een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (Tweede Kamer 2002-2003, 28 808, nr. 3). De KRW vergt de aanwijzing van een bevoegde autoriteit voor de toepassing van de KRW in ieder op Nederlands grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict. Deze bevoegde autoriteit vormt de schakel tussen nationale en internationale coördinatie. In Nederland is de Minister van Verkeer en Waterstaat tezamen met de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren, als de coördinerende bevoegde autoriteit aangewezen. De bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten zijn eveneens bevoegde autoriteiten in de zin van de richtlijn voor zover het hun taken in de waterhuishouding binnen de stroomgebiedsdistricten betreft; hun huidige rol daarin zal in grote lijnen onveranderd blijven.

(Stedelijke) Wateropgave

Met het waterbeleid voor de 21^e eeuw is het begrip (stedelijke) wateropgave geïntroduceerd. De wateropgave wordt gedefinieerd als het maatregelenpakket waarmee problemen op het gebied van wateroverlast, droogte, oppervlaktewaterkwaliteit en grondwaterkwaliteit en –kwantiteit zoveel mogelijk worden voorkomen of opgelost (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006c). In 2003 is in het Nationaal Bestuursakkoord Water³ (NBW) de afspraak gemaakt dat in 2015 maatregelen genomen zijn om wateroverlast en watertekort te voorkomen, bijvoorbeeld door het maken van waterberging. Naast wateroverlast en watertekort moet ook de ecologie van het water de komende twee decennia worden verbeterd en vaak is ook daar ruimte voor nodig. Om ervoor te zorgen dat water van meet af aan wordt meegenomen bij ruimtelijke plannen en besluiten wordt het Watertoetsproces doorlopen. In veel gebieden kunnen maatregelen om wateroverlast of watertekort te voorkomen en ecologie te verbeteren worden gecombineerd.

In het NBW is geen definitie opgenomen van de wateropgave. In de literatuur (onder meer: Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2004; Unie van Waterschappen et al, 2005; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005, 2006a en b; en Milieu en Natuur Planbureau, 2006) wordt het begrip wateropgave met name gebruikt als het gaat om de maatregelen die nodig zijn om wateroverlast te voorkómen en te verminderen. Ook wordt het begrip gebruikt als gesproken wordt over de maatregelen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water en voor de maatregelen die nodig zijn bij watertekorten door extreme

³ De partijen (Rijk, IPO, UvW en VNG) werken – ten tijde van het schrijven van dit afstudeerverslag – aan een nieuw geactualiseerd NBW.

droogte. Bredere interpretaties van het begrip komen ook voor, bijvoorbeeld naast genoemde maatregelen ook maatregelen ten behoeve van waterbodems.

In dit afstudeeronderzoek gaat het om de stedelijke wateropgave. De stedelijke wateropgave omvat een kwantitatieve en kwalitatieve opgave. Bij de kwantitatieve opgave gaat het om het voorkómen of beperken van wateroverlast door inundatie vanuit oppervlaktewater of riolering. Bij de kwalitatieve wateropgave gaat het om het verbeteren van de chemische en ecologische waterkwaliteit met als doel dat de watersystemen voldoen aan de kwaliteitsnormen uit NW4 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998) en de Kaderrichtlijn Water.

Uit de analyse van de commissie Waterbeheer 21^e eeuw komt naar voren dat de huidige watersystemen niet op orde zijn. De afgelopen jaren is al duidelijk geworden dat de huidige watersystemen op onderdelen knelpunten hebben die in extreem natte of extreem droge situaties optreden. Door de klimaatverandering, bodemdaling en ontwikkelingen in het grondgebruik (waaronder een toename van verharding) zullen de problemen zich steeds vaker voordoen en steeds meer schade met zich meebrengen. Door de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland wordt – bij een onveranderd beleid – de ruimte voor oplossingen steeds kleiner. Door water nadrukkelijk te zien als onderdeel van de ruimtelijke inrichting kan bij de herinrichting van Nederland gezocht worden naar doelmatige combinaties waarbij onveilige situaties en overlast worden voorkómen en de mogelijkheden die water biedt voor een kwalitatief betere inrichting van Nederland worden benut. Volgens de commissie is voor het waterbeheer geen nieuwe bestuurlijke organisatie nodig, wel een betere toedeling van verantwoordelijkheden, meer daadkracht in politiek en bestuur en meer samenwerking. Interactieve voorbereiding van het beleid en interactieve besluitvorming met burgers, belangenorganisaties en medebestuurders is essentieel (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000).

De kosten om het waterbeheer voldoende klimaatbestendig te maken (de kwantitatieve wateropgave) – volgens de NBW-doelstelling te realiseren vóór 2015 – worden voor het stedelijk gebied geschat op 2,3 miljard euro. Voor dat bedrag worden risico's van wateroverlast tot een aanvaardbaar niveau verminderd. De kosten van het voldoen aan de eisen van de KRW (de kwalitatieve wateropgave) zijn niet apart bepaald voor het stedelijke gebied. De schatting van de totale kosten voor het landelijk en stedelijk gebied bedraagt 9,2 miljard euro. Door de KRW-maatregelen te faseren tot 2027 zijn er meer mogelijkheden om de maatregelen uit te voeren met groot onderhoud in de stad of met ruimtelijke ontwikkelingen in stad en land. Daarnaast kan bij het uitvoeren van de maatregelen in het kader van Waterbeheer 21^{ste} eeuw (WB21) al rekening worden gehouden met de KRW. Hierdoor is naar verwachting een kostenbesparing mogelijk van 1,9 miljard euro, die door het ministerie van Verkeer en Waterstaat als taakstellend is bestempeld (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006c).

1.2 Probleem- en vraagstelling

Klimaatveranderingen, zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking maken een nieuwe aanpak in het waterbeleid noodzakelijk. Kern van deze aanpak is dat water meer ruimte zal moeten krijgen voordat het die ruimte zelf neemt. In de vierde Nota Waterhuishouding; nota Anders omgaan met water; nota Waterbeleid voor de 21^e eeuw en de vijfde nota Ruimtelijke Ordening komt de relatie van water met de ruimtelijke inrichting duidelijk naar voren. Het kabinet heeft in het kabinetsstandpunt over het waterbeleid in de 21^e eeuw uitgedragen dat voor de aanpak van veiligheid en wateroverlast Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in beginsel samen verantwoordelijk zijn. Daarbij heeft het kabinet ervoor gekozen – in aansluiting op het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw – om ook in de toekomstige Waterwet uit te gaan van de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). Ook voor de implementatie van de KRW is voor het principe 'samen verantwoordelijk' gekozen. Het principe samen verantwoordelijk betekent dat er een goede afstemming moet zijn tussen het waterbeleid en ruimtelijk orderingsbeleid: inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk/juridisch. Partijen moeten eigen belangen kunnen behartigen en rekening houden met elkaars belangen.

Met name de waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen die voortvloeien uit opgaven vanuit WB21 en de KRW zoals het realiseren van meer waterberging, het verbeteren van de afvoer of het aanleggen van natuurvriendelijke oevers. De taakuitoefening door waterschappen is een functionele. Dat betekent dat ze alleen die taken kunnen

uitoefenen die hen bij wet zijn opgedragen en die liggen op het terrein van de waterstaatszorg. Dit vloeit voort uit de Waterschapswet. De bevoegdheid tot de reglementering van een waterschap, en daarmee tot het opdragen van taken aan een waterschap is voorbehouden aan provinciale staten: op die wijze wordt gewaarborgd dat al hetgeen het waterschap als taak heeft uit te voeren, uiteindelijk ook gelegitimeerd is door een democratisch gekozen lichaam van algemeen bestuur. Het is ook de provincie die toezicht houdt op deze taakuitoefening (Tweede Kamer 2003-2004, 29 428, nr. 1). De gemeenten en provincies hebben de mogelijkheid om ruimte voor water planologisch vast te leggen. Deze twee instanties vertegenwoordigen de algemene democratie en moeten voor de invulling van de ruimte een brede afweging maken. De wateropgave is daarbij een van de vele ruimtelijke claims, waarvoor – afhankelijk van de lokale situatie – al dan niet maatschappelijk en politiek draagvlak bestaat.

Het onderzoek richt zich op de stedelijke wateropgave. Daarbij wordt aandacht besteed aan de relatie tussen het waterbeleid en het ruimtelijk ordeningsbeleid. Uit de verschillende nota's (vierde Nota Waterhuishouding; nota Anders omgaan met water; nota Waterbeleid voor de 21^e eeuw en de vijfde nota Ruimtelijke Ordening) blijkt dat als het gaat om de realisatie van de stedelijke wateropgave onderscheid gemaakt kan worden in:

- ruimte voor water met het oog op zowel kwantiteit als kwaliteit;
- samenwerking tussen organisaties en heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

Onderzocht wordt welke knelpunten er zijn als het gaat om de realisatie van de stedelijke wateropgave. Het onderzoek beoogt de belangrijkste knelpunten te identificeren en mogelijke oplossingsrichtingen te formuleren.

De hoofdvraag luidt:

In hoeverre is het waterbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk-juridisch (optimaal) op elkaar afgestemd om de stedelijke wateropgave zoals die vanuit WB21 en de KRW wordt gesteld, te realiseren?

Teneinde de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is een achttal onderzoeksvragen geformuleerd aan de hand waarvan het onderzoek wordt uitgevoerd. Het gaat om de volgende onderzoeksvragen:

Inzake literatuur

1. Hoe ziet het waterbeleid in Nederland - vigerend en toekomstig - eruit; welke actoren zijn erbij betrokken, welke verantwoordelijkheden en taken hebben zij en welke beleidsplannen en uitvoeringsplannen - al dan niet wettelijk voorgeschreven - op het gebied van water zijn er? (besproken in hoofdstuk 2)
2. Hoe ziet het ruimtelijk ordeningsbeleid in relatie tot het waterbeleid in Nederland - vigerend en toekomstig - eruit; welke actoren zijn betrokken, welke verantwoordelijkheden en taken hebben zij en welke beleidsplannen en uitvoeringsplannen - al dan niet wettelijk voorgeschreven - op het gebied van ruimtelijke ordening zijn er? (besproken in hoofdstuk 3)
3. Wat is de stedelijke wateropgave en hoe kan deze worden gerealiseerd? (besproken in hoofdstuk 4)
4. Op welke wijze vindt afstemming (inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk-juridisch) plaats tussen water en ruimtelijke ordening? (besproken in hoofdstuk 5)
5. Wat zijn de belangrijkste knelpunten inzake de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening en welke worden ondervangen of gecreëerd met de voorstellen tot wetswijziging inzake water en ruimtelijke ordening? (besproken in de hoofdstukken 2 t/m 5)
6. Welke aanpassingen aan het waterbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid zijn nodig om de stedelijke wateropgave efficiënt en effectief te kunnen realiseren? (besproken in hoofdstuk 6)

Inzake praktijk

7. Komen de in de literatuur gevonden knelpunten in de praktijk ook tot uiting? (besproken in hoofdstuk 6)
8. Wat zijn verbeterpunten en oplossingsrichtingen? (besproken in hoofdstuk 6)

1.3 Methode van onderzoek

Voor het beantwoorden van de eerste zes onderzoeksvragen is een literatuurstudie uitgevoerd. In de literatuurstudie zijn meerdere bronnen geraadpleegd, zoals wetteksten op het gebied van water en ruimtelijke ordening; beleidsnotities van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen; relevante adviezen en onderzoeken en opinies en artikelen die in vakbladen zijn verschenen. De literatuur is verzameld aan de hand van trefwoorden in catalogi van bibliotheken en via zoekmachines op internet. De gebruikte trefwoorden zijn (stedelijke) wateropgave, ruimtelijke ordening, WB21, kaderrichtlijn water, knelpunt, waterbeheer of een combinatie hiervan. Op de verzamelde literatuur vindt een analyse plaats.

Voor de realisatie van de stedelijke wateropgave wordt onderscheid gemaakt in:

- ruimte voor water met het oog op zowel kwantiteit als kwaliteit;
- samenwerking tussen organisaties en heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden;
- informatie voor een of meer van de onderzoeksvragen.

De resultaten van de literatuurstudie vormen input voor het praktijkgerichte deel van het onderzoek.

Voor het tweede – praktijkgerichte deel van het onderzoek – is de mening van deskundigen gevraagd over de in de literatuurstudie gevonden knel- of discussiepunten en mogelijke oplossingsrichtingen. De toetsmethode is die van de enquête waarbij stellingen zijn geformuleerd op basis van het literatuuronderzoek en die op basis van een zespuntsschaal konden worden beantwoord. Als inleiding van de stellingen zijn voorbeelden gebruikt zoals bevindingen uit het literatuuronderzoek, die als verduidelijking kunnen dienen. Er is ook ruimte voor een toelichting. Mogelijke oplossingsrichtingen vanuit de literatuur zijn eveneens in de enquête gevraagd.

De 24 deskundigen zijn (zie bijlage 6):

- Rijk: 2 ambtenaren; 2 bestuurders (kamerleden)(ro en water)
- provincie: 2 ambtenaren; 2 gedeputeerden, 2 statenleden (ro en water)
- middelgrote gemeente: 2 ambtenaren; 2 wethouders, 2 raadsleden (ro en water)
- middelgroot waterschap: 2 ambtenaren; 2 db leden, 2 ab leden (wb 21 en krw)
- 2 onafhankelijke deskundigen (wetenschappers)

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden worden de in de literatuur en praktijk gevonden knelpunten geanalyseerd. Hierbij wordt naar de relatie tussen de actoren gekeken alsmede naar de institutionele context van het beleid. In hoofdzaak zijn vier partijen verantwoordelijk voor de stedelijke wateropgaven: Rijk, provincie, gemeente en waterschap. Voor het realiseren van deze opgaven is het nodig dat er voldoende samenhang is tussen beleidsterreinen (horizontale coördinatie) maar ook tussen de bestuurslagen onderling (verticale coördinatie).

1.4 Inperking van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid voor de stedelijke wateropgaven vanuit WB21 en de KRW. Daarbij gaat het zowel om het kwantitatieve (voorkomen van wateroverlast) als kwalitatieve (verandering van de inrichting van watersystemen) vraagstuk. Voor beide wateropgaven is ruimte nodig. Bij het kwantitatieve vraagstuk gaat het om meer berging en bredere watergangen voor een betere afvoer. Bij het kwalitatieve vraagstuk gaat het om het inrichten van duurzaam integraal watersysteem door het realiseren van nieuwe verbindende watergangen en de aanleg van plas-drasgebieden voor het zuiveren van water door planten en het bieden van een levensgemeenschap voor flora en fauna. Daarbij beperkt het onderzoek zich in beginsel tot het watersysteem, het samenhangend, geografisch afgebakend, oppervlaktewater, inclusief het hiermee gerelateerde grondwater, onderwaterbodems, oevers en technische infrastructuur⁴. De waterschappen hebben de zorg voor het regionale watersysteem, het Rijk heeft de zorg voor het

⁴ Met inbegrip van de daarin voorkomende levensgemeenschappen en alle bijbehorende fysische, chemische en biologische kenmerken en processen. Daarnaast maakt grondwater omdat het in de bodem zit ook onderdeel uit van het bodembeheer (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000).

hoofdwatersysteem. Er zijn ook watersysteemtaken waarvoor de verantwoordelijkheden bij andere overheden liggen: de provincies hebben een zekere zorg als het gaat om grondwater (grondwateronttrekkingen en grondwaterplan), de gemeenten hebben de zorg voor de afvoer van neerslag vanaf verhard oppervlak in stedelijke gebieden.

De waterketen, het geheel van drinkwaterbereiding, afvalwaterinzameling en -zuivering, blijft buiten het onderzoek. Voor de waterketen zijn respectievelijk drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen verantwoordelijk. Watersysteem en waterketen hebben raakpunten door de onttrekkingen vanuit grond- en oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater en door de lozingen vanuit rioolwaterzuiveringsinstallaties en overstorten op oppervlaktewater (Tweede Kamer 2003-2004, 29 428, nr. 1). Afstemmingsproblemen rond grondwater en de waterketen blijven eveneens buiten deze studie.

Er is zowel waterwetgeving als ruimtelijke ordeningswetgeving in voorbereiding (Waterwet en Wet Ruimtelijke Ordening). Deze wetten worden op elkaar afgestemd. De Wet op Ruimtelijke Ordening is op 1 juli 2008 in werking getreden en de verwachting is dat de Waterwet in 2009 in werking zal treden. In dit afstudeerverslag is uitgegaan van de waterwetgeving en ruimtelijke ordeningswetgeving zoals die bekend is op 1 januari 2008. Voor de toekomstige wetgeving is eveneens uitgegaan van de stand van zaken zoals die op 1 januari 2008 bekend is. Ontwikkelingen na deze datum zijn in beginsel buiten beschouwing gelaten.

1.5 Leeswijzer

Teneinde de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is een achttal onderzoeksvragen geformuleerd aan de hand waarvan het onderzoek wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het waterbeleid in Nederland (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 gaat in op het ruimtelijk ordeningsbeleid in Nederland in relatie tot het waterbeleid (onderzoeksvraag 2). In hoofdstuk 4 is ingegaan op de stedelijke wateropgave (onderzoeksvraag 3). In hoofdstuk 5 is de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening (inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk-juridisch) beschreven (onderzoeksvraag 4). In de hoofdstukken 2 t/m 5 zijn de in de literatuur gevonden knelpunten beschreven. In hoofdstuk 6 zijn de in de literatuur gevonden knelpunten getoetst aan de praktijk (onderzoeksvragen 5 en 7). Voorts is omschreven welke aanpassingen aan het waterbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid nodig zijn om de stedelijke wateropgave efficiënt en effectief te kunnen realiseren (onderzoeksvragen 6 en 8). In hoofdstuk 7 zijn tenslotte de eindconclusies beschreven waarmee de hoofdvraag van het onderzoek wordt beantwoord en worden aanbevelingen gedaan.

2 Waterbeleid in Nederland

In dit hoofdstuk wordt het waterbeleid in Nederland omschreven. De eerste paragraaf gaat in op de actoren, verantwoordelijkheden en taken inzake water. De tweede paragraaf geeft een overzicht van de plannen op het gebied van water. In beide paragrafen wordt eerst de vigerende situatie beschreven en vervolgens het voorstel tot wetswijziging inzake water. Dit hoofdstuk geeft antwoord op onderzoeksvraag 1: Hoe ziet het waterbeleid in Nederland - vigerend en toekomstig - eruit; welke actoren zijn betrokken, welke verantwoordelijkheden en taken hebben zij en welke beleidsplannen en uitvoeringsplannen - al dan niet wettelijk voorgeschreven - op het gebied van water zijn er? De knelpunten met betrekking tot het waterbeleid die in de literatuur gevonden zijn, zijn in kaders geplaatst. De knelpunten zijn omgezet naar stellingen die getoetst zijn in de praktijk. De resultaten hiervan zijn beschreven in hoofdstuk 6 en bijlage 8.

2.1 Actoren, verantwoordelijkheden en taken (vigerend en toekomstig)

2.1.1 Vigerend waterwetgeving

2.1.1.1 Het Rijk

Het Rijk draagt in algemene zin verantwoordelijkheid voor het nationaal waterhuishoudkundig beleid. Daarbij gaat het niet alleen om het beleid voor het hoofdsysteem, maar ook om de doorwerking van landelijk geformuleerde uitgangspunten voor de regionale wateren en de ruimtelijke implicaties daarvan. Het Rijk dient ondersteuning te bieden indien grootschalige herinrichting van Nederland nodig blijkt te zijn om het waterbeheer voor de 21^e eeuw ook ruimtelijk inhoud te geven. Daarnaast draagt het de zorg voor het opstellen van de stroomgebiedbeheerplannen (VROM-raad, 2002).

Binnen het Rijk draagt het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) zorg voor adequate regelgeving voor het realiseren van de opgaven vanuit WB21 en KRW. Bij V&W ligt ook de taak om de nationale regie te voeren en de internationale agendering te verzorgen. Daarnaast is V&W beheerder van de rijkswateren en geeft zij voor deze wateren invulling aan het integrale waterbeheer. Gezien de wederzijdse afhankelijkheid van beleid op het gebied van water, ruimte, landbouw en natuur zijn de ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in de wet aangewezen als mede-ondertekenaar van de nationale Nota's waterhuishouding. Daartoe vindt ook interdepartementale afstemming plaats en zijn deze departementen ook vertegenwoordigd in het Landelijk Bestuurlijk Overleg water (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006b).

2.1.1.2 De provincies

De provincies zijn als algemene democratie verantwoordelijk voor het beleidskader en de strategische doelen voor het regionale waterbeheer, waarbij het bijvoorbeeld gaat om: a.) veiligheid tegen overstromingen en wateroverlast; b.) watersysteembeleid in de landelijke en bebouwde omgeving; c.) waterkwaliteitsbeleid; d. natuur en ecologie; e.) effectief ruimtegebruik; f.) waterketen⁵; g.) economie (waaronder het doelmatig (mede)gebruik van water voor bijvoorbeeld recreatie)³. Daarnaast zijn provincies verantwoordelijk voor de ruimtelijke afstemming en verankering van het waterbeleid in provinciale beleidsvisies en -plannen gebaseerd op de wet (Wet op de ruimtelijke ordening en Wet op de waterhuishouding) (Unie van Waterschappen en Interprovinciaal Overleg, 2005).

2.1.1.3 De gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang en afvoer van regenwater en huishoudelijk afvalwater (Tweede Kamer 2005-2006, 30 578, nr. 2, 3 en 4). Verschillende maatregelen in het kader van de KRW en WB21 vallen binnen of raken aan de bevoegdheden van gemeente. Voor de gemeenten is dit slechts een beperkt deel van het totale takenpakket. Onderdelen van het werkkerrein van de gemeenten die een relatie hebben met WB21 en KRW zijn wateroverlast, ruimtegebruik, riolering, stedelijk water als

⁵ Valt buiten de scope van dit afstudeeronderzoek

onderdeel van waterlichaam, beheer openbare ruimte, vergunningen en bodem- en grondwater-saneringen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006b).

2.1.1.4 De waterschappen

Waterschappen zijn functionele overheden die zich bezighouden met het operationele beleid en met de uitvoering van de strategische beleidslijnen bepaald door het Rijk en met name de provincies (VROM-raad, 2002). De inhoudelijke kennis (aangeven van condities zoals benodigde ruimte en geld voor noodzakelijke maatregelen) van de waterschappen wordt benut bij het formuleren van de strategische doelen die vastgesteld worden door Rijk en provincies. (Unie van Waterschappen en Interprovinciaal Overleg, 2005)

2.1.2 Voorstel tot wetswijziging inzake water

Het wetsvoorstel voor de Waterwet gaat er van uit dat de invulling van de wateropgaven (zie verder hoofdstuk 4) gerealiseerd dient te worden via aanpalende beleidsvelden als de ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Dat betekent dat de Waterwet niet een integrale basis omvat voor alle benodigde voorschriften, maar dat deze ook worden gebaseerd op onder meer de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswetgeving. Teneinde de horizontale doorwerking van water in de ruimtelijke ordening te versterken, wordt in het planstelsel voor de Waterwet een koppeling gelegd met het planstelsel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Zo zullen de nationale en regionale waterplannen voor de ruimtelijke aspecten op basis van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening tevens structuurvisies zijn (Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 3).

Volgens het wetsvoorstel voor de Waterwet is het waterbeheer een samenspel van activiteiten van alle bestuurslagen in Nederland. Er is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid waarbij taken in medebewind worden uitgevoerd. De verantwoordelijkheden zien er volgens het wetsvoorstel als volgt uit:

- Het Rijk zorgt voor nationaal waterbeleid en kaderstelling (indien nodig vanuit (inter)nationaal belang); ook kan het Rijk grote projecten realiseren.
- De provincies zorgen voor kaderstellend regionaal beleid en maken strategische beleidskeuzes. In beginsel voeren ze geen taken uit op het gebied van het waterbeheer. De provincies dragen op regionaal niveau zorg voor de externe integratie van de wateropgaven (doorwerking naar ruimtelijke ordening, milieu, natuur).
- De gemeenten zijn belast met een aantal beheersmatige taken in het waterbeheer: de zorgplichten voor hemelwater en voor grondwater in het stedelijke gebied. Ook nemen gemeenten maatregelen voor het realiseren van wateropgaven in het domein van de RO en van het milieu.
- De waterbeheerders zijn belast met het uitvoerende waterbeheer. Voor het hoofdwatersysteem is dit Rijkswaterstaat, voor de regionale wateren zijn dit de waterschappen. Hierbij wordt geen principieel onderscheid gemaakt tussen waterbeheer in het landelijke en het stedelijke gebied. (Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 3).

Voor een effectieve uitvoering van de opgaven in het waterbeheer is – vanwege de betrokkenheid van de diverse overheden – coördinatie noodzakelijk. Om de uitvoering van het NBW te coördineren is per oktober 2003 de Regiekolom Water ingericht. Deze bestaat uit het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW), de Regiegroep Water, het voorbereidende Agenda Overleg en de clusters met onderliggende werkgroepen. Het LBOW bestaat uit de voorzitters van de Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). Het LBOW staat onder leiding van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat als coördinerend bewindspersoon. Het LBOW coördineert de voortgang van de maatregelen uit het NBW, waaronder ook de uitvoering van de KRW valt. Het neemt besluiten over methodieken en andere uitgangspunten die regionaal en landelijk worden toegepast. De clusters bereiden de onderwerpen, die in het LBOW aan de orde komen, inhoudelijk voor. Het wetsvoorstel voor de Waterwet gaat er van uit dat de coördinatie – gebaseerd op samenwerking tussen partijen en niet op wettelijke bevoegdheden - hiermee niet verder hoeft te worden geregeld in het wetsvoorstel.

Naast coördinatie is (interbestuurlijk) toezicht een belangrijk instrument om te borgen dat de doelstellingen voor het waterbeheer doorwerken naar alle niveaus van overheidshandelen. Hierbij gaat

het wetsvoorstel voor de Waterwet uit van de afspraken die zijn gemaakt tussen Rijk, IPO en de VNG in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. De Code gaat uit van het principe: "*decentraal wat kan, centraal wat moet en de eigen verantwoordelijkheid van iedere bestuurslaag binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat*." De verantwoordelijkheid voor het waterbeheer wordt zoveel mogelijk bij de decentrale overheden gehouden. Alleen waar nodig zullen met het oog op internationale verplichtingen of bovenlokale belangen door het Rijk regels gesteld worden. In het beginsel stuurt het Rijk op resultaten en niet op processen. Voor de horizontale sturing zijn de decentrale overheden zelf verantwoordelijk. Als het gaat om de verticale sturing is gesteld dat er slechts één toezichthouder is en er geen sprake mag zijn van stapeling ("*getrapt, tenzij*"). Decentrale overheden hebben zo veel mogelijk beleidsvrijheid in bestuurlijke en financiële zin; beleid wordt vooraf getoetst op uitvoerbaarheid; overheden informeren elkaar over nieuwe beleidsvoornemens die een andere overheid raken, zodat die overheid haar beleid desgewenst tijdig kan aanpassen. De provincies en waterschappen blijven bevoegd om zelf – bij verordening - in regelgeving te voorzien, voor zover de wet hierin niet voorziet. Voor waterschappen kan het bijvoorbeeld nodig/gewenst zijn een waterschapsverordening op te stellen uit oogpunt van beheer omdat het denkbaar is dat het wetsvoorstel van de waterwet wel regels bevat voor bepaalde handelingen in watersystemen in beheer bij het Rijk, maar geen regels voor soortgelijke handelingen in andere watersystemen (Ministerie van BZK, IPO en VNG, 2005; Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 3).

Volgens het principe "*getrapt, tenzij*" houdt het Rijk toezicht op de provincies, de provincies houden toezicht op de waterschappen, maar in uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld bij internationaal rechtelijke verplichtingen) kan het Rijk rechtstreeks aanwijzingen geven aan een waterschapsbestuur, of – bij onvoldoende opvolgen – in de plaats treden van dat bestuur (Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 3).

2.2 Overzicht plannen op het gebied van water (vigerend en toekomstig)

2.2.1 Vigerende plannen

De planfiguren en de relaties daartussen, het planstelsel, voor het waterbeheer zijn vastgelegd in de Wet op de waterhuishouding uit 1989. Het planstelsel kent plannen op het niveau van Rijk, provincies en waterschappen. In Bijlage 2 is een schematische weergave van de plannen opgenomen. Op het niveau van Rijk en provincie is zowel sprake van strategische plannen als van operationele beheerplannen. De plannen op het laagste bestuursniveau hebben het karakter van operationele beheerplannen. Het waterbeleid zoals vastgelegd in het planstelsel gaat uit van integraal waterbeheer en de watersysteembenadering zoals geïntroduceerd in de Nota 'Omgaan met Water' uit 1985. Volgens dit gedachtegoed wordt gestreefd naar interne integratie (het in samenhang beschouwen van waterkwaliteit, waterkwantiteit, oppervlaktewater en grondwater) en externe integratie (de afstemming van waterbeheer met de ruimtelijke ordening en milieubeheer). De planvormingstructuur voor het Nederlandse waterbeheer is weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1: Planvormingstructuur voor het waterbeleid en beheer in Nederland

| Bestuurslaag | Kwantiteit en kwaliteit oppervlaktewater | Grondwater |
|---------------|--|-----------------------|
| Rijk | Nota waterhuishouding | Nota waterhuishouding |
| | Beheerplan voor rijkswateren | |
| Provincies | Provinciaal waterhuishoudingsplan | Grondwaterbeheerplan |
| Waterschappen | Beheerplan | |

bron: Van Hall, 1997

Het waterbeheer is een zodanig complex geheel van instituten en organisaties, elk voor een specifiek deel van het waterbeheer verantwoordelijk, dat het realiseren van een integrale benadering een grote uitdaging is. Het Rathenau Instituut (2001) constateert dan ook dat het grootste probleem van de waterwereld is dat ze overgereguleerd is. Ook onderzoeksinstituut Alterra (2002) komt tot die conclusie. Zo zijn de taken versnipperd over vele organisaties. Het Rijk is verantwoordelijk voor de rijkswateren terwijl de waterschappen voor waterkwaliteits- en kwantiteitsbeheer moeten zorg dragen, waarvoor provincies prioriteiten dienen aan te geven. Iedere instantie werkt met meerdere plannings-instrumenten. Volgens Alterra draagt deze gedetailleerde taakverdeling en het specialistische karakter ervan er toe bij dat onderlinge afstemming moeilijk te realiseren is.

Knelpunt 1

De waterwereld is overgereguleerd.

De waterschappen lijken aldus Alterra (2002) de voornaamste taken te hebben bij de inhoudelijke invulling van het waterbeheer. Waterschappen leveren hiertoe inspanningen om een breder netwerk van bestuurlijke actoren aan te spreken. De gemeenten worden hierbij vaak minder goed betrokken. Van oorsprong hebben waterschappen een technische inslag en zijn ze gewend aan solistisch optreden. Het geheel van samenwerken, onderhandelen en compromissen sluiten betekent voor de waterschappen een omslag. De provincies zijn – volgens Alterra – voor hun gegevens deels afhankelijk van de waterschappen. Door het ontbreken van gegevens kunnen de provincies niet goed (of niet op tijd) sturen. Gemeenten zijn volgens Alterra bang dat het betrekken van water bij de gemeentelijke besluitvorming door de toename aan gesprekspartners leidt tot een beperking van de gemeentelijke keuze- en ontwikkelingsmogelijkheden. Dit is voor de andere gemeentelijke (vaak economische) belangen bedreigend. Dit gevoel wordt versterkt doordat de gemeenten vaak niet door waterschappen, provincies en rijk benaderd worden.

Knelpunt 2

Partijen werken niet goed samen bij de realisatie van de wateropgave.

Het Milieu en Natuur Planbureau (2006) constateert dat het bevoegde gezag – verdeeld over verschillende partijen - een ruime hoeveelheid bevoegdheden en instrumenten tot hun beschikking hebben die nodig zijn om aan de wateropgaven te voldoen. Dit betreft zowel het rijk als wetgever (Tweede en Eerste Kamer) en de Kroon als medewetgever voor amvb's met kwaliteitseisen. De minister voor het maken van ministeriële regelingen en het Rijk als beheerder van rijkswateren. Provinciale en gedeputeerde staten van provincies en de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders in verband met onder meer hun taken op het terrein van de ruimtelijke ordening. En het algemeen en dagelijks bestuur van waterschappen voor het regionale waterbeheer. De verschillende overheden hebben een eigen verantwoordelijkheid bij de verwezenlijking van de wateropgaven. Teneinde de wateropgaven te verwezenlijken moet de uitoefening van de bevoegdheden van de bestuursorganen op verschillende overheidsniveaus op elkaar worden afgestemd. Het gaat dus om de vraag óf en hóe bevoegdheden en instrumenten ingezet worden, zowel apart als in combinatie met andere bevoegdheden en instrumenten.

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de Wet op de waterhuishouding is het creëren van een instrumentarium waarmee, met inachtneming van de samenhangen binnen de waterhuishouding en de relaties met andere beleidsvelden, een doelmatig beleid en beheer ten aanzien van het oppervlaktewater en het grondwater tot stand kan worden gebracht. Voor dit integrale waterbeheer is planvorming een uitermate geschikt instrument. Het opstellen van integrale waterhuishoudingsplannen vergt daarom afstemming met vooral de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (Weber, 2002).

Een centraal element in het huidige planstelsel is de functietoekenning. Watersystemen of onderdelen daarvan worden gekoppeld aan een bepaalde functie. Een functie is de bestemming in waterhuishoudkundige zin van het op en in de bodem vrij aanwezige water, met het oog op de daarbij betrokken belangen (bijvoorbeeld drink- en industriewatervoorziening, natuur, sport- en beroepsvisserij en recreatie). Het betreft zowel economische als ecologische en algemeen maatschappelijke belangen. Elke functie stelt eisen aan eigenschappen (kwantiteit, kwaliteit en inrichting) van het waterhuishoudkundig systeem. Functietoekenning heeft de betekenis van het legitimeren van aanspraken op water en

is een taak van het openbaar bestuur. Het vastleggen van functievereisten vindt plaats in beleidsplannen (nota waterhuishouding en provinciaal waterhuishoudingsplan). De realisatie van deze vereisten zijn onderwerp van de beheerplannen. Binnen het waterbeheer geeft de toekenning van functies onder meer aan welke belangenafweging heeft plaatsgevonden en waar het beleid en de uitvoering op gericht zullen zijn. Omdat ook binnen de beleidsterreinen milieu, ruimtelijke ordening en natuurbeheer sprake van functietoekenning is, dienen deze functies op elkaar te worden afgestemd. (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989; Weber, 2002; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004).

2.2.1.1 Het Rijk

Op rijksniveau zijn er twee planfiguren: de Nota waterhuishouding en het beheerplan voor de rijkswateren. Deze plannen worden democratisch vastgesteld door de Tweede en Eerste Kamer, het ministerie van Verkeer en Waterstaat is bevoegd gezag. De Nota waterhuishouding omvat de strategische hoofdlijnen van het nationale beleid voor de waterhuishoudkundige systemen voor een periode van 4 jaar, met de mogelijkheid tot verlenging met 4 jaar. Die hoofdlijnen omvatten een aanduiding van de belangrijkste functies van oppervlaktewateren, de gewenste ontwikkelingen en bijbehorende termijnen, maatregelen en financiële en ruimtelijke consequenties. In een beheerplan legt de rijksoverheid vast op welke wijze het beheer, zowel het kwantiteits- als kwaliteitsbeheer, ten aanzien van de rijkswateren zal worden gevoerd. In dit beheerplan wordt rekening gehouden met de hoofdlijnen van het beleid uit de Nota Waterhuishouding. Het beheerplan is een operationalisering van de Nota waterhuishouding eveneens met een geldigheid van 4 jaar en een verlengingsmogelijkheid van nogmaals 4 jaar. Het bevat een overzicht van de concrete maatregelen die met het oog op de ontwikkeling en bescherming van de waterhuishoudkundige systemen nodig zijn, alsmede de financiering daarvan (Stb. 285, juni 1989; Van der Vlist, 1998; Hidding, 2006; Milieu en Natuur Planbureau, 2006).

Bij de Nota waterhuishouding en het Beheerplan, gaat het meer om de aanduiding van functies van het waterhuishoudkundig systeem, dan om de samenhang tussen functies en de te verwachten financiële, economische en ruimtelijke gevolgen (Stb. 285, juni 1989; voor meer informatie zie bijlage 3).

De Wet op de waterhuishouding voorziet ook in de instrumenten registratie, peilbesluit, waterakkoord, vergunning en beheer in bijzondere omstandigheden. Bij registratie gaat het erom dat degene die water afvoert naar, aanvoert uit, loost in of onttrekt aan oppervlaktewateren waarover hij niet het beheer voert, in daartoe aan te wijzen gevallen verplicht is de wijze van afvoer, aanvoer, lozing of onttrekking te melden en eventueel de waterhoeveelheden te meten. In een peilbesluit legt de kwantiteitsbeheerder de waterstanden van het oppervlaktewater vast die gedurende een bepaalde periode door de beheerder zoveel mogelijk worden gehandhaafd. Een waterakkoord is een - in daartoe aan te wijzen gevallen - verplicht (gezamenlijk) document tussen beheerders in het geval een kwantiteitsbeheerder water afvoert naar of water aanvoert uit oppervlaktewater in beheer bij een andere beheerder. Het vergunningeninstrumentarium regelt tenslotte dat het in daartoe aan te wijzen gevallen verboden is zonder vergunning water te lozen in of te onttrekken aan oppervlaktewateren. Per algemene maatregel van bestuur (AmvB) kan de minister met betrekking tot de Rijkswateren regels stellen aan het gebruik van deze instrumenten (Van Hall, 1997; Van der Vlist, 1998).

De Kaderrichtlijn Water bepaalt dat op (inter)nationaal niveau stroomgebiedsbeheerplannen worden vastgesteld. Binnen Nederland zijn onderdelen van vier internationale stroomgebieden te onderscheiden: Rijn, Maas, Schelde en Eems. Voor elk van deze vier gebieden moet uiterlijk in 2009 door het Rijk – in overleg met provincie, waterschappen en gemeenten - een (inter)nationaal stroomgebiedsbeheerplan zijn opgesteld en in ieder geval moeten binnen die termijn de nationale delen van de vier internationale stroomgebiedsbeheerplannen zijn opgesteld. Een stroomgebiedsbeheerplan dient voor de duur van zes jaar te worden opgesteld, waarbij het mogelijk is om deelstroomgebieden te onderscheiden (Europese Unie, 2000).

2.2.1.2 De provincies

Ingevolge de Wet op de waterhuishouding zijn de provincies wettelijk verplicht om een provinciaal waterhuishoudingsplan op te stellen en een verordening. Daarnaast dient een provinciaal beheerplan opgesteld te worden voor de door de provincie beheerde oppervlaktewateren. Het waterhuishoudings-

plan geeft de hoofdlijnen aan voor het beleid en het door de regionale waterbeheerders te voeren beheer. Het heeft evenals de nationale Nota Waterhuishouding, een strategisch karakter. In het provinciale waterhuishoudingsplan worden, rekening houdend met de Rijksnota, de hoofdlijnen van het beleid voor het regionale waterhuishoudkundig systeem geschetst. Qua inhoud dienen in het provinciale plan dezelfde thema's te worden behandeld als in het nationale plan. Voor de regionale wateren worden de functies in het plan op hoofdlijnen vastgesteld, al dan niet na aanduiding door het Rijk. Daarnaast omvat het provinciale waterhuishoudingsplan – omdat de provincie grondwaterbeheerder is – het grondwaterbeheer voor zover het kwantiteit betreft. Ten aanzien van het grondwater heeft het plan, naast een beleidsstrategisch, derhalve een operationeel karakter, in die zin dat het plan de grondslag vormt voor de vergunningverlening door de provincie op basis van de Grondwaterwet. De hoofdlijnen zoals omschreven in de Wet op de waterhuishouding zijn terug te vinden in bijlage 3. Het provinciale waterhuishoudingsplan is strategisch van aard, maar operationeel van karakter voor het te voeren provinciaal grondwaterbeheer (Stb. 285, juni 1989).

Provinciale staten stellen bij verordening nadere regels vast over de inrichting, voorbereiding en vaststelling van het door waterbeheerders (kwantiteit en kwaliteit) op te stellen beheerplan. Evenals het Rijk hebben de provincies de mogelijkheid om door middel van een *verordening waterhuishouding* situaties aan te wijzen waarvoor een registratieplicht en/of vergunningplicht geldt, danwel een waterakkoord dient te worden afgesloten of een peilbesluit dient te worden vastgesteld (Stb. 285, juni 1989).

Het provinciaal beheerplan wordt opgesteld voor de bij de provincie in beheer zijnde oppervlaktewateren. Deze planfiguur is niet afzonderlijk geregeld en ook de inhoud is niet vastgelegd. Voor de legitimatie wordt verwezen naar artikel 9 van de Wet op de waterhuishouding waarin een regeling is opgenomen voor beheerplannen van beheerders van niet-rijkswateren in het algemeen (Stb. 285, juni 1989). Voor zover bekend is alleen voor de waddenzee een (inter)provinciaal beheerplan opgesteld. Het provinciaal beheerplan heeft een planperiode van 4 jaar.

2.2.1.3 De gemeenten

De gemeentelijke beheerstaken voor het oppervlaktewater zijn doorgaans – op grond van de derde en vierde Nota waterhuishouding – in zijn geheel overgedragen naar de waterschappen. Slechts een beperkt aantal gemeenten voert nog een gemeentelijk waterbeheer. Dit geldt met name voor de oppervlaktewateren binnen de bebouwde kom. Voor zover gemeenten beheerstaken voor het oppervlaktewater vervullen dienen zij een operationeel beheerplan op te stellen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het provinciaal waterhuishoudingsplan (Hidding, 2006).

2.2.1.4 De waterschappen

De waterschappen dienen operationele beheerplannen voor de onder hun beheer zijnde wateren op te stellen. Deze plannen geven aan welke activiteiten de beheerder onderneemt om haar taken te vervullen. Daarbij dienen zij rekening te houden met het provinciaal waterhuishoudingsplan en de provinciale verordening die nadere regels stelt aan de inhoud van het beheerplan. Afhankelijk van de taken van het betreffende waterschap, richt het beheerplan zich op de kwantiteits- of kwaliteitsaspecten of beide (integraal) nu steeds meer waterschappen gefuseerd zijn tot zogenaamde all-in waterschappen. Om te verzekeren dat voldoende aandacht aan de samenhang tussen kwantiteit en kwaliteit wordt gegeven, is in de Wet op de waterhuishouding de bepaling opgenomen dat Provinciale Staten regels stellen ten aanzien van de wijze waarop kwantiteits- en kwaliteitsbeheerders bij de voorbereiding en vaststelling van een beheerplan samenwerken (Stb. 285, juni 1989).

De waterbeheerders verlenen vergunningen op grond van de Wet op de waterhuishouding (wateraanvoer en -afvoer naar en van het oppervlaktewater), de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (lozing van verontreinigd water op oppervlaktewater alsmede op de riolering voor bepaalde categorieën van bedrijven) en op grond van de Keur (ingrepen in oevers en het afdammen van sloten) (Van der Vlist, 1998).

Daarnaast kent de waterbeheerder op grond van de Wet op de waterhuishouding – net als het Rijk – instrumenten als waterakkoord, peilbesluit, meetplicht en registratie. Het Rijk en de provincies geven – bij respectievelijk AMvB en verordening – aan in welke situaties deze instrumenten moeten worden gebruikt. In een waterakkoord worden de hoeveelheden aan en af te voeren water tussen water-

beheerders vastgelegd. Ook kunnen de maximale stofvrachten in waterakkoorden worden vastgelegd. Dit ter voorkoming van het afwentelen van probleemstoffen. Het peilbesluit is een instrument waarmee de hoogte van de te handhaven peilen worden vastgelegd. Registratie (waaronder een eventuele meetplicht) is een instrument dat de waterbeheerder ter beschikking staat om de kwantitatieve en kwalitatieve effecten van lozingen op of onttrekkingen aan zijn waterhuishoudkundig systeem vast te leggen (Van der Vlist, 1998).

Op grond van artikel 7, eerste lid en artikel 9 eerste lid van de Wet op de waterhuishouding gaat het huidige planstelsel van het waterbeheer er van uit dat elke overheid haar beleids- en/of beheerplan voor haar eigen gebied maakt. Het planstelsel gaat daarmee uit van bestuurlijke grenzen en niet van stroomgebiedgrenzen (essay van J. van Dijk, *Ideeën over een nieuw planstelsel water*, in Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Dit is conform het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000), met als argumentatie dat het niet verstandig is om teveel structuren overhoop te halen.

Knelpunt 3

Het planstelsel voor de waterhuishouding gaat uit van bestuursgrenzen en niet van stroomgebiedsgrenzen.

Het Interprovinciaal Overleg (2000) stelt dat de begrenzingen van waterhuishoud-kundige eenheden doorgaans niet goed aansluiten op de grenzen van regionale (provincies en waterschappen) en lokale overheden (gemeenten). Hierdoor zijn (gelijkwaardige) overheden genoodzaakt over hun grenzen heen samen te werken bij de totstandkoming van beleid en beheer. Voor de effectiviteit van beleid is het geen goede zaak als een waterschap door meerdere provincies wordt aangestuurd. Ditzelfde geldt voor de indeling van stroomgebieden. Sommige waterschappen hebben een stroomgebied als uitgangspunt, andere waterschappen delen een stroomgebied met meerdere waterschappen of vallen binnen meerdere stroomgebieden. Deze mismatch van bestuurlijke eenheid en fysisch-geografische eenheid kan leiden tot afwenteling en uiteindelijk ineffectief beleid. Dit is ook de boodschap uit het rapport van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000): geen afwente-ling in het watersysteem zelf, evenmin van bestuurlijke verantwoordelijkheden en ook niet van kosten.

Knelpunt 4

- a. De effectiviteit van beleid is er niet bij gebaat als een waterschap door meerdere provincies wordt aangestuurd.
- b. De mismatch van bestuurlijke eenheid en fysisch-geografische eenheid kan leiden tot afwenteling in het watersysteem en van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

2.2.2 Voorstel tot wetswijziging inzake water

Op 4 oktober 2006 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat het voorstel voor de Waterwet ter behandeling voorgelegd aan de Tweede Kamer. In de periode van 1 februari 2007 tot 1 april 2007 heeft het concept Waterbesluit met toelichting op basis van het wetsvoorstel Waterwet ter inzage gelegen voor formele consultatie. De wet treedt naar verwachting in 2009 in werking (www.waterwet.nl).

In de verkenning van de modernisering van het planstelsel water kwam naar voren dat het vastleggen van verplichtingen in de wet nog geen garantie is voor het nakomen van deze verplichtingen. Ook kan het planstelsel op papier nog zo logisch zijn, in de praktijk kan blijken dat er teveel planvormen zijn of te veel instituties (Rathenau Instituut, 2001; Tweede Kamer 2003-2004, 29 694, nr. 1). Het Rathenau Instituut pleit voor een uitdunning van het plannenwoud. Volgens het instituut vertonen plannen meer en meer overlap. Het is te overwegen om de plannen van provincie (waterhuishoudingsplan), waterschap (waterbeheerplan) en gemeente (waterplan) te vervangen door één gezamenlijk waterplan per deelstroomgebied. Naar de mening van het Rathenau Instituut zou hierdoor ook de afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening beter verlopen (Rathenau Instituut, 2000 en 2001).

Knelpunt 5

Er is sprake van een plannenwoud, waarbij de plannen meer en meer overlap vertonen.

2.2.2.1 Het rijk

Op rijksniveau voorziet het wetsvoorstel in een nationaal waterplan. Het nationaal waterplan vervangt de huidige Nota waterhuishouding. In het nationale waterplan wordt onderscheid gemaakt tussen de vier integrale stroomgebiedplannen (Eems, Rijn, Maas en Schelde). Naast een aanduiding van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen, bevat het nationale waterplan een uiteenzetting van de maatregelen en voorzieningen die daarvoor nodig zijn met inbegrip van de maatregelen die nodig zijn op grond van de kaderrichtlijn water. Voorts bevat het plan ook een aanduiding van de te verwachten financiële en economische gevolgen van het te voeren beleid. Het nationale waterplan moet eenmaal in de zes jaren worden herzien (Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 2 en 3).

Voor de Rijkswateren worden op rijksniveau waterbeheerplannen gemaakt en vastgelegd. De inhoud van deze plannen heeft betrekking op de regionaal te treffen maatregelen. Bij het opstellen van het beheerplan wordt rekening gehouden met het nationale waterplan (Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 2 en 3).

2.2.2.2 De provincies

Ook op provinciaal niveau voorziet het wetsvoorstel Waterwet in een waterplan. In het regionale waterplan leggen Provinciale Staten de hoofdlijnen vast van het in de provincie te voeren waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het ruimtelijk beleid. Deze plannen zijn voor de ruimtelijke aspecten tevens structuurvisies als bedoeld in het wetsvoorstel Wet Ruimtelijke Ordening (zie § 3.2.2.). De hoofdlijnen omvatten in ieder geval:

- de vastlegging van de functies van de regionale wateren;
- een aanduiding van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de regionale wateren;
- een uiteenzetting van de maatregelen en voorzieningen die met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van regionale wateren nodig zijn waaronder de maatregelen die nodig zijn op grond van de kaderrichtlijn water.

Ook het regionaal waterplan dient eenmaal per zes jaar te worden herzien (Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 2 en 3).

2.2.2.3 De gemeenten

Op gemeentelijk niveau voorziet het wetsvoorstel Waterwet niet in een zelfstandige planfiguur. De gemeentelijke plannen kunnen voor zover relevant gestalte krijgen in het reeds in de Wet milieubeheer geregelde rioleringsplan en – voor ruimtelijke aspecten – in gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen (Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 2 en 3).

2.2.2.4 De waterschappen

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor (regionale) beheerplannen. Daarbij houden zij rekening met het regionale waterplan. Het plan omvat onder meer het programma van de maatregelen en voorzieningen die – in aanvulling op en ter uitwerking van hetgeen in het regionale waterplan is opgenomen – nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van regionale wateren. Daarnaast omvat het een aanvullende toekenning van functies voor regionale wateren en de voornemens voor de wijze waarop het beheer bij normale omstandigheden en in het geval van calamiteiten wordt gevoerd. Ook dient het plan inzicht te geven in de financiële middelen die voor de uitvoering van het programma en het te voeren beheer nodig zijn (Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 2 en 3).

3 Ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland in relatie tot het waterbeleid

In dit hoofdstuk wordt het ruimtelijk ordeningsbeleid in Nederland omschreven in relatie tot het waterbeleid. Net als in hoofdstuk 2 gaat de eerste paragraaf in op de actoren, verantwoordelijkheden en taken. De tweede paragraaf geeft een overzicht van de plannen op het gebied van ruimtelijke ordening. In beide paragrafen wordt eerst de vigerende situatie beschreven en vervolgens het voorstel tot wetswijziging inzake ruimtelijke ordening. Dit hoofdstuk geeft antwoord op onderzoeksvraag 2: Hoe ziet het ruimtelijk ordeningsbeleid in relatie tot het waterbeleid in Nederland – vigerend en toekomstig – eruit; welke actoren zijn betrokken, welke verantwoordelijkheden en taken hebben zij en welke beleidsplannen en uitvoeringsplannen – al dan niet wettelijk voorgeschreven – op het gebied van ruimtelijke ordening zijn er? De knelpunten met betrekking tot het ruimtelijke ordeningsbeleid die in de literatuur gevonden zijn, zijn in kaders geplaatst. De knelpunten zijn omgezet naar stellingen die getoetst zijn in de praktijk. De resultaten hiervan zijn beschreven in hoofdstuk 6 en bijlage 8.

3.1 Actoren, verantwoordelijkheden en taken

3.1.1 Vigerend ruimtelijke ordeningswetgeving

3.1.1.1 Het Rijk

Het Rijk draagt in algemene zin verantwoordelijkheid voor het nationaal ruimtelijk ordeningsbeleid. Daarbij gaat het ook om de ruimtelijke implicaties van de landelijk geformuleerde uitgangspunten voor de regionale wateren. Op het gebied van de planvorming heeft het Rijk een rol voor het aangeven van het algemene beleidskader. Ook heeft het Rijk een belangrijke rol in het coördineren van de inspanningen van alle betrokkenen (VROM-raad, 2002).

Op grond van artikel 37 van de huidige Wet ruimtelijke ordening (WRO) heeft de minister van VROM een ministeriële aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot het bestemmingsplan. Sedert 2000 is, als middel van bovengemeentelijke sturing, de mogelijkheid van zogenaamde concrete beleidsbeslissingen in hogere plannen (op rijksniveau de Planologische kernbeslissing) toegevoegd in de WRO (Milieu en Natuur Planbureau, 2006). Bij een concrete beleidsbeslissing wordt doorgaans door derden belanghebbenden met succes gebruik gemaakt van de bezwaar en beroepsmogelijkheden op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht zodat niet veel concrete beleidsbeslissingen onherroepelijk worden.

3.1.1.2 De provincies

Provincies zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke afstemming en verankering van het waterbeleid in provinciale beleidsvisies en -plannen gebaseerd op de wet (Wet op de ruimtelijke ordening en Wet op de waterhuishouding) (Unie van Waterschappen en Interprovinciaal Overleg, 2005).

Provincies hebben de (formeel) regierol binnen het ruimtelijk en gebiedsgericht beleid dat belangrijk is voor het bereiken van opgaven vanuit WB21 en KRW (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006b).

Provincies hebben de bevoegdheid concrete beleidsbeslissingen in de provinciale ruimtelijke plannen op te nemen die een doorwerking hebben naar de betreffende bestemmingsplannen. Gedeputeerde Staten hebben ook een goedkeuringsbevoegdheid voor bestemmingsplannen. Daarnaast heeft de provincie op grond van artikel 37 WRO een aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot bestemmingsplannen (Milieu en Natuur Planbureau, 2006).

3.1.1.3 De gemeenten

De twee sporen van het 'ruimte-voor-waterbeleid', te weten het meewegen van water in de ruimtelijke afweging en het vrijmaken van ruimte voor het watersysteem, krijgt op het gemeentelijk niveau concreet vorm. In het bestemmingsplan legt de gemeente de functies van de ruimte, op voor de burger bindende wijze, vast (VROM-raad, 2002).

3.1.1.4 De waterschappen

Waterschappen hebben niet de bevoegdheid om te beslissen over de reservering van ruimte voor water. Deze beslissing is een politieke keuze die thuis hoort bij het algemeen bestuur (Rijk, provincie of gemeente) (VROM-raad, 2002).

3.1.2 Voorstel tot wetwijziging inzake ruimtelijke ordening

De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening is op 1 juli 2008 in werking getreden. In mei 2003 is het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening bij de Tweede Kamer ingediend. Op 23 februari 2006 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel met ruime meerderheid aangenomen. De Eerste Kamer heeft op 17 oktober 2006 ingestemd met het wetsvoorstel (www.VROM.nl).

Het wetsvoorstel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) moet volgens het kabinet zoveel mogelijk aansluiten bij de dynamiek en de complexiteit van de huidige bestuurlijke processen op verschillende schaalniveaus. Dit met het oog op de constatering van de minister dat ruimtelijke, economische en sociale complexe vraagstukken divergeren van sublokaal tot internationaal en dat ook het scala van betrokkenen sterk gedifferentieerd is (Tweede Kamer 2003-2004, 28 916, nr. 8). Het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening gaat – als het gaat om bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit van het binnen de democratische rechtsstaat levende beginsel "*het meest geschikte overheidsorgaan*". Daarbij is het meest geschikte niveau in beginsel het laagste overheidsniveau (*decentraal wat kan, centraal wat moet*). Het wetsvoorstel gaat uit van een eenvoudig stelsel voor het stellen van ruimtelijke normen: het bestemmingsplan en de daarvoor kaderstellende normen in de vorm van provinciale verordeningen en algemene maatregelen van bestuur. De lokale normstelling voor het gebruik van de ruimte (i.c. bestemmingsplannen) zal in veruit de meeste gevallen door de gemeenten blijven geschieden. Nieuw is dat provincie en Rijk de bevoegdheid krijgen om bestemmingsplannen vast te stellen indien de aard van de betrokken belangen het lokale niveau overstijgt. Het kan gaan om het vastleggen van een locatie voor een bepaalde ruimtelijke activiteit, het vastleggen van eisen die aan het gebruik van gronden en bouwwerken in een specifiek gebied moeten worden gesteld, of aan het weren van ongewenste functies of ongewenst gebruik van gronden of bouwwerken in die gebieden. Rijk en provincies krijgen ook de bevoegdheid om de gemeenteraad aanwijzing te geven om een bestemmingsplan aan te passen. Het waterschap speelt geen rol in het kader van de nieuwe Wro (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, nr. 3).

In de huidige Wet op de waterhuishouding is de horizontale doorwerking van water naar ruimtelijke ordening vormgegeven middels het "*haasje-over-principe*" (zie ook §5.2). In het wetsvoorstel voor de Waterwet is gekozen voor een integratie op planniveau. Voor de ruimtelijke inpassing van watermaatregelen is in beginsel de Wet ruimtelijke ordening het kader van regelgeving. Rijk en provincies zullen moeten vaststellen wat de ruimtelijke opgave voor water is. In het planstelsel voor de Waterwet wordt een koppeling gelegd met het planstelsel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening: de nationale en regionale waterplannen zullen voor de ruimtelijke aspecten tevens structuurvisies zijn op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Het is dus de bedoeling van het nieuwe planstelsel dat de Rijks- en provinciale plannen het totale (strategische) waterbeleid bevatten met zowel de ruimtelijke als de niet-ruimtelijke elementen. Deze zal moeten doorwerken in de bestemmingsplannen van de gemeenten en eventueel – als nieuwe mogelijkheid van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening – in de bestemmingsplannen van provincies en Rijk (Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 3).

3.2 Plannen op het gebied van ruimtelijke ordening (vigerend en toekomstig)

3.2.1 Vigerende plannen

Ruimtelijke ordening is de zorg van de overheid voor een zo goed mogelijk gebruik van de ruimte met het oog op de daarbij betrokken belangen (Van Hall, 1997). Het planstelsel voor de ruimtelijke ordening is geregeld in de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) (Stb. 1985a, 626), het Besluit op de ruimtelijke ordening (BRO) (Stb. 1985b 627) en de Algemene Maatregelen van Bestuur die verschillende onderdelen van de wet nader regelt. Het planstelsel van de ruimtelijke ordening kent plannen op drie bestuursniveaus: het Rijk, provincie en gemeente. In Bijlage 2 is een schematische weergave van de plannen opgenomen. De ruimtelijke planning in Nederland wordt gekenmerkt als sterk gedecentraliseerd, omdat de belangrijkste juridische bevoegdheden zijn toebedeeld aan

provincies en meer in detail aan gemeenten. Gemeenten leggen – als algemene democratie - van oudsher burgers, bedrijven, instellingen en overheden bindende bestemmingen op door middel van het bestemmingsplan. De ruimtelijke plannen van andere overheden, zoals die van het Rijk en de provincies, zijn in principe niet rechtstreeks bindend voor burgers (Van der Vlist, 1998; Hidding, 2006). De planvormingstructuur voor de Nederlandse ruimtelijke ordening is weergegeven in tabel 3.1.

Tabel 3.1: Planvormingstructuur voor het waterbeleid en -beheer in Nederland

| Bestuurslaag | Ruimtelijk plan | Karakter |
|--------------|---------------------------------------|--------------|
| Rijk | Nota ruimtelijke ordening/Nota ruimte | strategisch |
| | planologische kernbeslissing | strategisch |
| Provincies | streekplan | strategisch |
| Gemeenten | structuurplan | strategisch |
| | bestemmingsplan | operationeel |

bron: Hidding, 2006

Het planstelsel van de huidige WRO wordt gekenmerkt door een sterk decentraal karakter. De gemeenten hebben veel zeggingsmacht doordat zij het bestemmingsplan vaststellen dat de burgers rechtens bindt. Deze zeggingsmacht is enigszins ingeperkt doordat Gedeputeerde Staten vetorecht hebben als het gaat om het goedkeuren van het bestemmingsplan. Hiervan kan gebruik worden gemaakt als het niet past binnen het streekplan. In de praktijk wordt hier echter beperkt gebruik van gemaakt. Daarnaast zijn er andere correctiemechanismen ingebouwd voor zowel provincie als Rijk, zoals de provinciale en later (vanaf 1985) ook de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot het bestemmingsplan (Milieu en Natuur Planbureau, 2006).

Een knelpunt is dat het huidige ruimtelijke planstelsel onvoldoende instrumenten heeft om ruimtelijke plannen daadwerkelijk uit te voeren. Voor zover het om conserverende ruimtelijke plannen gaat zal dit niet direct als knelpunt worden ervaren, echter wel bij ontwikkelingsgebieden waarbij ruimtelijke veranderingen aan de orde zijn. Ruimtelijke ingrepen zijn vaak alleen toelaatbaar indien compensatie plaatsvindt van elementen die door de ruimtelijke ontwikkeling negatief worden beïnvloedt. De huidige WRO biedt geen mogelijkheden om regulerend op te treden met betrekking tot gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben. Hierdoor ontstaan er in het huidige recht problemen indien compensatie alleen buiten het plangebied mogelijk is (De Ridder et al, 1999).

Knelpunt 6

De WRO kent geen mogelijkheden om regels te verbinden aan gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben.

Water geldt in de praktijk vaak als sluitstuk van ruimtelijk beleid, terwijl het (mede) in de opvattingen van de commissie WB21 (2000) een van de leidende principes zou moeten zijn. De waterschappen zijn gewoon om in normatieve termen te spreken, ruimtelijke ordenaars werken meer beschrijvend en met beelden (kaarten). Vanuit de ene professie kijkt men niet automatisch over de schutting naar de andere. Ook is er geen oog voor de belangen van de andere partij (Interprovinciaal Overleg (2000); Alterra (2002); Terwindt en Van der Werf (2002) en Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004)). Nauwere samenwerking tussen integraal waterbeheer en ruimtelijke ordening vergt een cultuurverandering aan beide zijden. Het waterbeheer van de 20^e eeuw is gebaseerd geweest op beheersing van het water. De kern van de cultuuromslag binnen de ruimtelijke ordening is dat de ruimte niet meer primair geordend wordt op grond van de gewenste maatschappelijke functies. Er moet meer geordend worden vanuit natuurlijke samenhangen, in het bijzonder binnen en tussen watersystemen. De actoren in de watersector moeten daarentegen meer open en interactief zijn (in plaats van gesloten) en meer maatschappelijk georiënteerd (ten opzichte van overwegend technisch) (NRLO et.al., 2000, Commissie Waterbeheer 21e eeuw, 2000).

Knelpunt 7

- a. Binnen de ruimtelijke ordening wordt vaak alleen op grond van gewenste maatschappelijke functies geordend.
- b. De actoren in de watersector werken niet open en interactief samen.
- c. De actoren in de watersector zijn niet maatschappelijke georiënteerd.

Vanwege het ontbreken van geld, de planologische status en mogelijkheden voor onteigening is het realiseren van ruimte voor water moeilijk realiseerbaar. De beschikbare ruimte in Nederland is beperkt, kent altijd een eigenaar en een bestemming. Afhankelijk van de medewerking van de eigenaar en de huidige bestemming, kost het meer of minder geld om in een gebied – lees waterstaatkundige eenheid - meer ruimte voor waterberging te realiseren. Vooral in gebieden waar de grond grotendeels in handen is van particulieren (zoals bijvoorbeeld in glastuinbouwgebieden) blijkt het in de praktijk moeilijk te zijn om meer ruimte voor waterberging te realiseren. Teneinde het water op een - vanuit het watersysteem bezien - goede plek te krijgen, is veel overleg nodig en compensatie van de 'getroffen' eigenaren/ondernemers. In het vigerende planstelsel voor de ruimtelijke ordening ontbreekt een daadkrachtige uitspraak over een onteigeningstitel en de wijze van financiering. Ook de aansprakelijkheid voor waterschade is onvoldoende geregeld (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004).

Knelpunt 8

- a. Het ontbreekt aan geld voor het realiseren van ruimte voor water.
- b. Het ontbreekt aan planologische status.
- c. Het ontbreekt aan mogelijkheden tot onteigening.

3.2.1.1 Het Rijk

De Eerste en Tweede Kamer legt haar beleid aangaande ruimtelijke ordening vast in nota's over de ruimtelijke ordening. In deze nota's worden op hoofdlijnen de visie van het Rijk op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de bijbehorende doelstellingen beschreven. De rijksnota's over ruimtelijke ordening zijn leidend voor de ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten. Naast de nota's wordt het regeringsbeleid voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijk beleid vastgelegd in structuurschetsen, structuurschema's en concrete beleidsbeslissingen (Weber, 2002; Hidding, 2006).

Een structuurschets geeft inzicht in mogelijke ontwikkeling van het nationale ruimtelijke beleid op de lange termijn en bevat de hoofdlijnen en beginselen voor één of meer aspecten van dit beleid. Ook een structuurschema bevat hoofdlijnen en beginselen die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, maar dan met betrekking tot een bepaalde sector (bijvoorbeeld verkeer en vervoer of volkshuisvesting) van het rijksbeleid. Nota's structuurschetsen en structuurschema's worden geregeld herzien om het beleid af te kunnen stemmen op nieuwe ontwikkelingen. Voor de aanleg van bijvoorbeeld grootschalige infrastructuur neemt het Rijk een concrete beleidsbeslissing met een eenmalig karakter (Weber, 2002; Hidding, 2006).

De Wet op de ruimtelijke ordening kent de mogelijkheid om ten aanzien van beslissingen omtrent hoofdlijnen of beginselen van het ruimtelijk beleid een planologische kernbeslissing (PKB) vast te stellen. De planologische kernbeslissing is een ruwe, globale schets van de inrichting van de ruimte. De te volgen procedure biedt mogelijkheden voor advies, inspraak en overleg. Plannen die deze procedure doorlopen worden pas van kracht na goedkeuring door zowel de Eerste als de Tweede kamer. De betreffende plannen krijgen daarmee een status tussen wet en beleidsnota in. Een ruimtelijke reservering voor waterstaatsdoeleinden kunnen op verschillende manieren in een PKB neergelegd worden: in de vorm van indicatieve beleidsuitspraken; in de vorm van beslissingen van wezenlijk belang of in de vorm van concrete beleidsbeslissing. Over het algemeen is een PKB indicatief van karakter. Dat betekent dat lagere overheden bij het vaststellen of herzien van hun plannen met de planologische kernbeslissing rekening moeten houden. In het geval van een concrete beleidsbeslissing, is deze echter wel bindend voor provincie en gemeente(n) (Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, 2002a; Weber, 2002; Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, 2004; Hidding, 2006).

3.2.1.2 De provincies

Provinciale Staten kunnen voor een of meer gedeelten van het gebied van de provincie een streekplan opstellen. Provinciale streekplannen vervullen in het huidige stelsel een belangrijke rol bij de coördinatie van het ruimtelijk beleid. In het streekplan worden ruimtelijke functies zoals wonen, werken, natuur, landbouw en infrastructuur toegekend aan de gebieden binnen de provinciale grenzen. Het streekplan wordt afgestemd op het provinciale milieu- en waterhuishoudingsbeleid. Zowel gemeenten als waterschappen zijn betrokken bij de voorbereiding van streekplannen. Het streekplan heeft twee functies: in de eerste plaats integratie van het beleid op provinciaal niveau (horizontale coördinatie) en de integratie van het beleid van de provincie en andere overheden (Rijk, gemeente en waterschap: verticale coördinatie). In de tweede plaats is het streekplan een toetsingskader bij de goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen (Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, 2002a; Weber, 2002; Hidding, 2006).

Streekplannen zijn strategisch van aard. Ze vormen een leidraad voor het eigen beleid van de provincie en voor de beoordeling van het beleid van de gemeentelijke overheden. Voor burgers heeft een streekplan geen directe rechtsgevolgen. Een streekplan geeft voor een provincie op hoofdlijnen de toekomstige ontwikkeling van het gebied binnen de provinciegrenzen aan. Een streekplan bestaat uit:

- een beschrijving van de gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen en van de fasen waarin die ontwikkeling zich zou moeten of kunnen voltrekken;
- een of meer kaarten waarin deze hoofdlijnen in beeld gebracht zijn (Hidding, 2006).

Steeds vaker wordt een zogenaamd provinciaal omgevingsplan (POP) vastgesteld. Het POP is niet alleen gebaseerd op de WRO. Afhankelijk van de inhoud kan de wettelijke grondslag ook worden gevonden in de Wet op de waterhuishouding en de Planwet verkeer en vervoer (Hidding, 2006). Het POP heeft mede tot doelstelling om de beleidsvelden ruimte, water en milieu op elkaar af te stemmen (Rijswick, 2002).

Een deelstroomgebiedsvisie is voor water een bouwsteen voor ruimtelijke afwegingsprocessen, maar is geen wettelijke planfiguur. In de deelstroomgebiedsvisies is met name de kwantitatieve wateropgave (op een integrale wijze) uitgewerkt en waar nodig en mogelijk afgestemd met andere functies. De deelstroomgebiedsvisies zijn opgesteld door de provincies, waterschappen en soms de gemeenten en afgestemd met de regionale directies van Rijkswaterstaat, de regionale directies van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de regionale directies van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). In deze visies is een beeld geschetst van de maatregelen die nodig zijn voor 2015 en 2050 om de watersystemen op orde te hebben en te houden. De deelstroomgebiedsvisies zijn vastgesteld door de provincies. De ruimtelijke opgave uit de deelstroomgebiedsvisies is of wordt vastgelegd in de streekplannen (zie hierboven). Voor de uitvoering van de visies kunnen ook delen worden vastgelegd in regionale bestuursakkoorden. Ook op lokaal niveau werken de deelstroomgebiedsvisies door, doordat ook bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening gehouden moet worden met de ruimteclaims. (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003a).

3.2.1.3 De gemeenten

Op gemeentelijk niveau zijn er twee typen ruimtelijke plannen te onderscheiden: het structuurplan en het bestemmingsplan. Het structuurplan kan gekenmerkt worden als een ontwikkelingsplan waarmee de gemeente haar visie geeft op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het gebied binnen de gemeentegrenzen. Het structuurplan is deels vergelijkbaar met het provinciaal streekplan: het plan is strategisch van aard. Het plan heeft geen rechtsgevolgen voor burgers, maar is wel bindend voor het gemeentebestuur zelf. Het maken van een structuurplan is - in tegenstelling tot het streekplan - niet verplicht. Indien een plan is opgesteld moet deze eens in de tien jaar worden herzien (Weber, 2002; Hidding, 2006). In het niet verplichte structuurplan kunnen ook doelstellingen en uitgangspunten over de verhouding tot andere beleidsterreinen c.q. taakuitoefening van andere overheden worden neergelegd (Van Hall, 1997).

Het belangrijkste instrument voor de vormgeving van het ruimtelijk beleid is het gemeentelijk bestemmingsplan. Deze plannen moeten door de gemeente worden vastgesteld voor het buitengebied en kunnen worden vastgesteld voor (delen van) de bebouwde kom. Enerzijds geeft het bestemmingsplan op basis van een afweging van belangen de doelstellingen met betrekking tot de meest gewenste

ontwikkeling van het gebruik van de ruimte aan. In die zin heeft het bestemmingsplan, – net als het structuurplan – een programmatisch karakter. Anderzijds is het plan normerend (Van Hall, 1997). Het bestemmingsplan is het enige ruimtelijke plan dat bindend is voor burgers en voor de opsteller. Zo fungeert het bestemmingsplan als toetsingskader bij de verlening van bouwvergunningen krachtens de Woningwet, kent het de mogelijkheid te bepalen dat voor bepaalde werken en werkzaamheden een aanlegvergunning nodig is en biedt het een titel voor onteigening. In een bestemmingsplan wordt – voor zover dit voor een goede ruimtelijke ordening nodig is – de bestemming van de binnen het plangebied vallende gronden aangewezen en worden zo nodig voorschriften gegeven voor het gebruik ervan alsmede van de zich erop bevindende opstallen. Een bestemmingsplan moet tenminste iedere tien jaar worden herzien. Het bestemmingsplan wordt indien van toepassing aan het gemeentelijk structuurplan getoetst (Hidding, 2006). Het bestemmingsplan heeft van oudsher vooral een beschermend karakter: het bevorderen van een goede ontwikkeling door schadelijke activiteiten te weren (Van Hall, 1997).

Een bestemmingsplan bestaat uit

- een omschrijving van de in het plan vervatte bestemmingen, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven, die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend, alsmede in voorkomend geval, een beschrijving in hoofdlijnen van de wijze waarop met het plan dat doel of die doeleinden worden nagestreefd;
- een of meer kaarten met bijbehorende verklaring, waarop de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden worden aangewezen;
- voor zover nodig, voorschriften omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en van de zich daarop bevindende opstallen;
- voor zover nodig, regels waaraan Burgemeester en wethouders dan wel de gemeenteraad gebonden zijn bij het uitwerken of wijzigen van het plan en bij het verlenen van vrijstelling of het stellen van nadere eisen (Hidding, 2006).

In bestemmingsplannen is het juridisch-technisch goed mogelijk om ruimte te reserveren voor waterstaatsdoeleinden. Dit kan door naast een primaire, al dan niet bestaande, bestemming op het ruimtelijk te reserveren gebied een tweede (neven)bestemming te leggen. Via een nadere omschrijving in de planvoorschriften kan worden aangegeven dat daar waar sprake is van een dergelijke tweede bestemming, bepaalde verboden of restricties gelden. Het is evenwel zo dat voor zover ruimtelijke reserveringen beperkingen voor de grondgebruiker met zich brengen, de noodzaak van die beperkingen afgewogen moeten worden tegen andere ruimtelijke claims en andere voor de grondgebruiker interessante gebruiksmogelijkheden. Voorts geldt dat daar waar reeds bebouwing staat deze niet via een reserveringsbeleid in een bestemmingsplan worden weg bestemd, behoudens in situaties dat er een actief saneringsbeleid is. In het geval in een bestemmingsplan uitbreidingsmogelijkheden zijn toegekend, dan kunnen die bij een planherziening niet zonder schadevergoeding worden afgenomen (Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, 2004).

3.2.2 Voorstel tot wetswijziging inzake ruimtelijke ordening

In de wetsvoorstellen voor de Waterwet en de Wet Ruimtelijke Ordening is onderkend dat er een gecoördineerde inspanning nodig is van de diverse overheden om ruimte te maken voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water. Voor de ruimtelijke inpassing van watermaatregelen is de Wet Ruimtelijke Ordening het kader van regelgeving. Om water integraal onderdeel te laten uitmaken van ruimtelijke planning, is het nodig dat de ruimtelijke gevolgen van de wateropgaven in ruimtelijke plannen worden uitgewerkt. Om dit effectief te kunnen doen wordt in het planstelsel van de Waterwet een koppeling gelegd met die van de Wet Ruimtelijke Ordening: De nationale en regionale waterplannen zullen voor de ruimtelijke aspecten tevens worden aangewezen als structuurvisies op basis van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Tweede Kamer 2006-2007, 30 818, nr. 3).

In het wetsvoorstel vervangen de structuurvisies de huidige planologische kernbeslissing van het Rijk, het streekplan van de provincies en de regionale en gemeentelijke structuurplannen (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3).

Horizontale en verticale coördinatie

Het wetsvoorstel voor de WRO gaat naast de in de vigerende wetgeving reeds bestaande mogelijkheden voor horizontale coördinatie uit van een uitbreiding met coördinatieregelingen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Daarnaast biedt het wetsvoorstel voor de WRO meerdere mogelijkheden om verticale samenhang in het ruimtelijk beleid te verwezenlijken. Zo wordt de mogelijkheid geboden om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de vormgeving en inrichting van bestemmingsplannen en inpassingsplannen, de inhoud van deze plannen en de inhoud van de bij deze plannen behorende toelichting. Voorts is er de mogelijkheid van het inpassingsbesluit en projectbesluit op rijks- en provinciaal niveau dat moet worden ingepast in het beleid op lagere bestuursniveaus. Daarnaast biedt de rijks- en provinciale coördinatieregeling de mogelijkheid om de medewerking van lagere overheden af te dwingen (Hidding, 2006).

In de nieuwe WRO is ook de Grondexploitatiewet ondergebracht. De Grondexploitatiewet geeft de gemeenten nieuwe instrumenten om de kosten van het ontwikkelen van een gebied te verhalen bij de ontwikkelaars. Vrijwillige samenwerking door het afsluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten is hierbij het uitgangspunt. Als partijen er niet uitkomen, kan (lees: moet) een gemeente via de publiekrechtelijke weg optreden. De gemeente stelt in die gevallen een exploitatieplan vast. Belanghebbenden kunnen hiertegen beroep instellen.

In dit exploitatieplan zijn onder meer de kosten voor de ontwikkeling van het gebied beschreven. De kosten die in een exploitatieplan kunnen worden opgenomen worden – in een limitatieve lijst (de kostensoortenlijst) – bij AmvB vastgesteld. Voor water gaat het om kosten voor de instandhouding van het regulier bergend vermogen van het gebied. Extra kosten, omdat het waterbergend vermogen van het gebied in de uitgangssituatie niet op orde was, vallen hier niet onder (Eerste Kamer 2005-2006, 30 218, A).

3.2.2.1 Het Rijk

In het in 2006 aangenomen wetsvoorstel van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening staan voor het Rijk vier planfiguren:

- Structuurvisie; bevat hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen voor het gehele land of voor een gedeelte hiervan alsmede de wijze van verwezenlijking van de voorgenomen ontwikkeling.
- Rijksinpassingsplan; bevat analoog aan een gemeentelijk bestemmingsplan, aanwijzing en regels voor gronden voor inpassingen van nationaal belang.
- Projectbesluit; bevat de ruimtelijke onderbouwing van een project van nationaal belang
- Rijksbestemmingsplan; bevat aanwijzing en regels voor de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden voor zover deze geen deel uitmaken van het grondgebied van gemeenten of provincie (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A, nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

De structuurvisie is het planningsinstrument dat in de plaats komt van het structuurschema zoals de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening dat kent. De structuurvisie is een verplichte planfiguur. De structuurvisie is, zoals ook in de nieuwe WRO vastgelegd, zelfbindend. Dat wil zeggen dat het Rijk de visie gebruikt als richtsnoer voor het eigen ruimtelijk beleid en dat de visie geen directe juridische consequenties heeft voor burgers of andere overheden. De structuurvisie wordt vastgesteld door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in overeenstemming met de andere betrokken ministers (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

Indien sprake is van nationale belangen, kan de minister van Ruimtelijke Ordening voor een begrensd gebied een inpassingsplan vaststellen, met uitsluiting van de bevoegdheden van de gemeenteraad en Provinciale Staten om voor die gronden een bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan vast te stellen (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

Het projectbesluit is bedoeld voor projecten van nationaal belang waarvoor snel een ruimtelijke onderbouwing nodig is. Een jaar na vaststelling van het projectbesluit dient het project verankerd te zijn in een ontwerp-inpassingsplan (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

Het rijksbestemmingsplan is bedoeld voor gronden die niet toebehoren aan provincies of gemeenten. Deze extra planfiguur is met name van betekenis voor de ruimtelijke ordening van de Noordzee, voor zover gelegen binnen het Nederlands territorium (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

3.2.2.2 De provincies

Het wetsvoorstel voor de nieuwe WRO gaat voor het provinciaal niveau uit van drie planfiguren:

- Structuurvisie; bevat hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen op het grondgebied van de provincie (of een deel ervan) en de hoofdzaken van het door de provincie te voeren beleid.
- Inpassingsplan; bevat analoog aan een gemeentelijk bestemmingsplan, aanwijzing en regels voor gronden voor inpassingen van provinciaal belang.
- Projectbesluit; bevat de ruimtelijke onderbouwing van een project van provinciaal belang (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

De provinciale structuurvisie wordt vastgesteld door de Provinciale Staten. De status van een structuurvisie is anders dan die van een streekplan (zie § 3.2.1.2). Voor de vaststelling ervan is geen wettelijke procedure vastgelegd. De provinciale structuurvisie is, zoals ook in de nieuwe WRO vastgelegd, zelfbindend. Dat wil zeggen dat de provincie de visie gebruikt als richtsnoer voor het eigen ruimtelijk beleid en dat de visie geen directe juridische consequenties heeft voor burgers of andere overheden (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

Het provinciale inpassingsplan – ook wel provinciaal bestemmingsplan – is bedoeld voor ontwikkelingen van provinciaal belang. Het inpassingsplan heeft juridisch gezien dezelfde status als het bestemmingsplan en wordt geacht deel uit te maken van het gemeentelijk bestemmingsplan. Met het oog op de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking van op uitvoering gerichte besluiten voorziet het wetsvoorstel van de WRO in een provinciale coördinatieregeling. Op basis van deze regeling kan de medewerking van lagere bestuursorganen (zoals gemeenten en waterschappen) worden gevorderd (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

Voor projecten van provinciaal belang waarvoor een snelle ruimtelijke onderbouwing noodzakelijk of gewenst is, bestaat de mogelijkheid tot het nemen van een projectbesluit. Daarbij geldt een verplichting om binnen een jaar na vaststelling een inpassingsplan ter inzage te leggen waarin het project is ingepast (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

3.2.2.3 De gemeenten

Op gemeentelijk planniveau is sprake van drie planfiguren:

- Structuurvisie; bevat - analoog aan de provinciale planfiguur - hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen op het grondgebied van de gemeente (of een deel ervan) en de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid.
- Bestemmingsplan; bevat aanwijzing en regels voor de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden.
- Projectbesluit; bevat de ruimtelijke onderbouwing van een project van gemeentelijk belang (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

Het wetsvoorstel van de nieuwe WRO biedt de mogelijkheid om een intergemeentelijke structuurvisie op te stellen voor twee of meer aangrenzende gemeenten. Het maken van een structuurvisie is verplicht. Een structuurvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De structuurvisie bevat naast de hoofdlijnen ook de wijze van uitvoering van de in de structuurvisie voorgenomen ontwikkeling. De structuurvisie kent geen wettelijke procedure (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

Het bestemmingsplan blijft het belangrijkste gemeentelijke ruimtelijke plan. De bestemmingsplan-procedure wordt vereenvoudigd door een verkorting van de formele procedure van 58 naar 24 weken. Daarbij verdwijnt de provinciale goedkeuringsbevoegdheid, die wordt vervangen door juridisch bindende regels vooraf van provincie en rijk in combinatie met bestuurlijk overleg tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan wint aan uitvoeringsgerichtheid doordat

een besluit in het kader van het bestemmingsplan wordt gekoppeld aan de voor de verwezenlijking noodzakelijke andere besluiten zoals bouw- milieu- en kapvergunningen. Op basis van een gemeentelijke coördinatieregeling dienen deze zoveel mogelijk gelijktijdig en gecoördineerd plaats te vinden (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

Voor projecten van gemeentelijk belang waarvoor een snelle ruimtelijke onderbouwing noodzakelijk of gewenst is bestaat de mogelijkheid tot het nemen van een projectbesluit. Daarbij geldt een verplichting om binnen een jaar na vaststelling, een bestemmingsplan ter inzage te leggen waarin het plan is ingepast (Tweede Kamer 2002-2003, 28 916, A en nr. 1 en 3; Eerste Kamer 2005-2006, 28 916, A).

4 De stedelijke Wateropgave

In dit hoofdstuk staat de stedelijke wateropgave centraal. Zoals ook al in de inleiding is aangegeven (zie § 1.1 Probleemomschrijving) wordt het begrip *stedelijke wateropgave* in de literatuur niet eenduidig gebruikt. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt in een kwantitatieve en een kwalitatieve stedelijke wateropgave.

De kwantitatieve stedelijke wateropgave is gedefinieerd als de opgave om maatregelen te nemen voor het voorkomen of beperken van:

- wateroverlast door inundatie vanuit het oppervlaktewater;
- wateroverlast op straat en vanuit het riool.

De kwalitatieve stedelijke wateropgave is gedefinieerd als de opgave om de chemische en ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren door het verminderen van emissies naar het oppervlaktewater of door het nemen van maatregelen (zoals de inrichting van watergangen of de aanleg van nieuwe - verbindende - watergangen) met als doel dat de watersystemen voldoen aan de kwaliteitsnormen uit de NW4 en de KRW.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde onderzoeksvraag: Wat is de stedelijke wateropgave en hoe kan deze worden gerealiseerd? In § 4.1 is de kwantitatieve stedelijke wateropgave beschreven en in § 4.2 de kwalitatieve stedelijke wateropgave. In § 4.3 is ingegaan op de realisatie van de stedelijke wateropgave in Delft. De knelpunten met betrekking tot de realisatie van de stedelijke wateropgave die in de literatuur gevonden zijn, zijn in kaders geplaatst. De knelpunten zijn omgezet naar stellingen die getoetst zijn in de praktijk. De resultaten hiervan zijn beschreven in hoofdstuk 6 en bijlage 8.

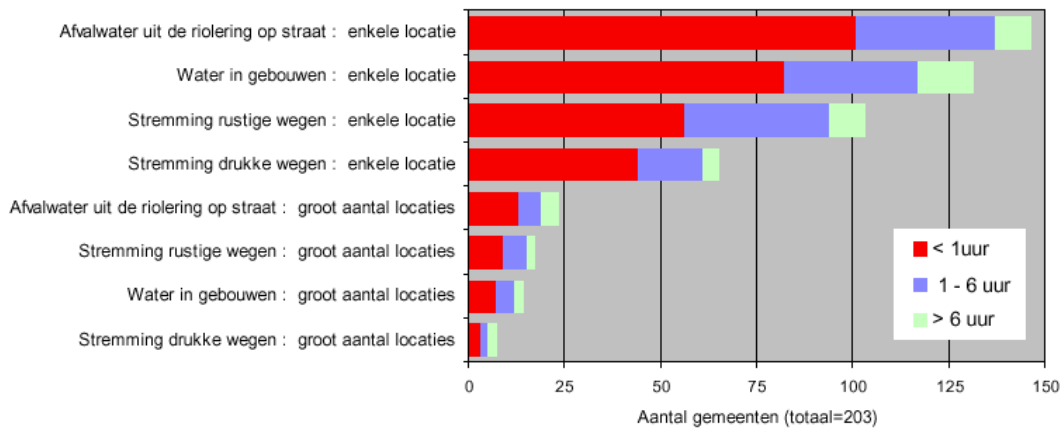
4.1 Kwantitatieve stedelijke wateropgave

Extreme buien kunnen in het stedelijk gebied incidenteel tot wateroverlast leiden vanuit het oppervlaktewater (inundatie) of door onvoldoende capaciteit of het beperkt functioneren van de riolering. Inundatie van het oppervlaktewater treedt op wanneer de toevoer vanuit het stedelijk gebied groter is dan de bergings- en afvoercapaciteit van het oppervlaktewatersysteem. De toevoer is onder meer afhankelijk van de bui-intensiteit, het bergend vermogen in de bodem en op straat en van de berging in en de afvoercapaciteit van het rioolstelsel. Het bergend vermogen van de bodem wordt bepaald door de grondwaterstand en de infiltratiecapaciteit. Er is een wisselwerking tussen wateroverlast vanuit oppervlaktewater en door de riolering. Zo kunnen hoge oppervlaktewaterpeilen de afvoer vanuit de riolering belemmeren waardoor er water op straat komt te staan of waardoor afvoer vanuit woningen of bedrijven belemmerd wordt. Ook kan een te hoge afvoer via de riolering in lager gelegen gebieden tot inundatie vanuit het oppervlaktewater leiden (Milieu en Natuur Planbureau, 2007).

Wateroverlast is een subjectief begrip. Voor de een (bijvoorbeeld een automobilist) is water op straat hinder, voor de ander (een voetganger) is het overlast, terwijl een derde (een kind of – zoals in 2001 het geval was – een surfer op de A2) het als een belevenis ervaart. Stichting RIONED heeft in het voorjaar van 2007 in een onderzoek onder alle gemeenten de aard, oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen van wateroverlast in de bebouwde omgeving geïnventariseerd. Uit dit onderzoek is gebleken dat ruim 90% van de gemeenten te maken heeft met regenwateroverlast, hoofdzakelijk op een klein aantal locaties. De belangrijkste vormen zijn afvalwater uit de riolering op straat en water in gebouwen (zie figuur 4.1) Verder is gebleken dat gemeenten het over het algemeen acceptabel vinden als water bij hevige buien enkele uren op straat staat. Onaanvaardbare vormen van wateroverlast die uit dit onderzoek naar voren komen zijn:

- Regenwater dat vanaf de straat gebouwen in loopt (materiële schade);
- Afvalwater dat in grote mate uit de riolering op straat of in gebouwen stroomt (risico's voor de volksgezondheid);
- Water op straat dat belangrijke verkeersaders blokkeert (belemmering voor hulpdiensten en economische schade).

Als het gaat om de oplossingsrichting geeft het onderzoek aan dat op lokaal niveau wordt vastgesteld wat wel en niet acceptabel is en hoeveel geld aan maatregelen wordt uit gegeven. Per situatie moet de meest effectieve en doelmatige maatregel worden bepaald. Hierin heeft de gemeente een centrale rol. Zij zorgt voor alle regenwater voorzieningen, zowel het traditionele riool als de andere voorzieningen in het openbare gebied. De waterschappen voeren oppervlaktewater af en eigenaren van gebouwen beschermen hun eigendom tegen indringend water (Stichting Rioned, 2007).



Figuur 4.1: Inventarisatie regenwateroverlast naar aard, omvang en duur (Stichting Rioned, 2007)⁶

Voor het optreden van water op straat in relatie tot de capaciteit van de riolering en voor overstromingen van waterlopen in relatie tot de capaciteit van de watergangen worden verschillende normen gehanteerd. Zowel de norm voor riolering ("water op straat") als voor oppervlaktewater ("inundatie") zijn uitgedrukt in een kans op herhaling in de tijd.

Voor water op straat wordt een ontwerpbui aangehouden die eens in de 2 jaar voorkomt ($T=2$), voor inundatie vanuit het oppervlaktewater gaat het om een bui die eens in de 100 jaar voorkomt ($T=100$). Voor het beoordelen van het functioneren van de riolering is gekozen voor een kort durende bui met een extreme neerslagintensiteit in een korte duur. Een rioolstelsel moet deze ontwerpbui kunnen verwerken zonder het optreden van 'water op straat'. De ontwerpbui wordt gebruikt om het regulier functioneren van het rioolstelsel te toetsen.

Het functioneren van een watersysteem wordt beoordeeld met een set meerdaagse regenperioden geselecteerd uit de 100-jarige uursommenreeks van het KNMI. Anders dan bij de riolering gaat het niet om het regulier functioneren, maar om het falen van het systeem. Het falen van een watersysteem wordt getoetst op basis van inundatie van gebieden als gevolg van het overvol raken van het systeem. Er is daarbij in principe geen marge zoals bij de riolering in de vorm van de berging van 'water op straat' (Stichting Rioned, 2006).

Bij de ontwerpnorm voor rioleringssystemen wordt tot nu toe geen rekening gehouden met de te verwachten toename van de frequentie van het vóórkomen van buien met hoge neerslagintensiteit als gevolg van klimaatverandering. Dit betekent dat stedelijke gebied, waar de rioolssystemen volledig voldoen aan de ontwerpnormen gebaseerd op neerslagcijfers uit het verleden, naar verwachting in de toekomst met meer overlast door water op straat te maken zal krijgen. Regenwater zal tijdens buien vaker op straat blijven staan en de kans op veel water op straat waardoor kelders en laag gelegen gebouwen onderlopen, neemt toe (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006b). De gemeente is verantwoordelijk voor het functioneren van het rioolstelsel. De thans gehanteerde ontwerpnorm is een landelijk geaccepteerde norm voor het functioneren van rioolstelsels welke opgenomen is in de Leidraad Riolering van de Stichting Rioned. De stichting Rioned wordt als autoriteit gezien op het gebied van de riolering, het overgrote deel van de gemeenten is bij deze stichting aangesloten. Gemeenten kunnen afwijken van deze ontwerpnorm, maar zullen hiertoe niet vaak overgaan, tenzij er lokaal veel problemen zijn.

⁶ vooraf zijn geen kaders vastgesteld voor de indeling van aantallen zodat de termen klein en groot gezien moeten worden als subjectief gegeven.

4.1.1 Klimaatverandering

Door de klimaatverandering zullen zeer zware regenbuien vaker en heftiger optreden. Hoe het klimaat in Nederland verandert is vooral afhankelijk van de wereldwijde temperatuurstijging en van veranderingen in de stromingspatronen van de lucht in onze omgeving en de daarmee samenhangende veranderingen in de wind. Voor de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw heeft het KNMI in 2000 klimaatscenario's opgesteld. De klimaatscenario's geven een beeld van mogelijk toekomstig klimaat. Daarbij gaat het om een gemiddeld weerbeeld en om de kans op extreem weer in de toekomst. In tabel 4.1 zijn de klimaatscenario's opgenomen die leidend zijn geweest voor het waterbeleid 21^e eeuw en de afspraken zoals die gemaakt zijn in het NBW. Afgesproken is dat partijen anticiperen in plaats van reageren om zo flexibel in te spelen op bodemdaling, zeespiegelstijging en klimaatverandering, uitgaande van tenminste het middenscenario van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw in 2050 met een doorkijk naar 2100.

Tabel 4.1: klimaatscenario's 2000 (bron Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000)

| | Huidige toestand | Minimumscenario | | Middenscenario | | Maximumscenario | |
|----------------------------------|------------------|-----------------|---------|----------------|---------|-----------------|----------|
| | | 2050 | 2100 | 2050 | 2100 | 2050 | 2100 |
| Temperatuur (graden) | | + 0,5°C | + 1°C | + 1°C | + 2°C | + 2°C | + 4°C |
| Neerslag jaar (mm) | 700 - 900 | + 1,5% | + 3% | + 3% | + 6% | + 6% | + 12% |
| Neerslagintensiteit buien | | + 5% | + 10% | + 10% | + 20% | + 20% | + 40% |
| Zeespiegelstijging | | + 10 cm | + 20 cm | + 25 cm | + 60 cm | + 45 cm | + 110 cm |

In 2006 kwam het KNMI met vier nieuwe klimaatscenario's die – gelet op de onvermijdelijke onzekerheden – vier mogelijke toekomstbeelden geven voor Nederland (zie bijlage 4 voor meer details). De vier scenario's (gematigd, warm, gematigd+ en warm+) zijn alle aannemelijk. Het is niet mogelijk om aan te geven welk scenario het meest waarschijnlijk is. In elk scenario komen een aantal kenmerken van de klimaatverandering in Nederland en omgeving naar voren:

- De opwarming zet door; hierdoor komen zachte winters en warme zomers vaker voor. De vier scenario's laten een opwarming zien rond 2050 variërend van 0,9°C tot 2,3°C in de winter en van 0,9°C tot 2,8°C in de zomer.
- De winters worden gemiddeld natter en ook de extreme neerslaghoeveelheden nemen toe.
- De hevigheid van extreme regenbuien in de zomer neemt toe, maar het aantal zomerse regendagen wordt juist minder.
- De berekende veranderingen in het windklimaat zijn klein ten opzichte van de natuurlijke grilligheid.
- De zeespiegel blijft stijgen. De vier scenario's laten een stijging zien van 15 tot 35 cm in 2050 en 35 tot 85 cm in 2100.

(KNMI, 2006)

Naast de klimaatverandering heeft ook de bodemdaling invloed op de (stedelijke) wateropgave. Verdere bodemdaling zorgt voor een afnemend hoogteverschil tussen water en land. Hierdoor wordt de waterafvoer en – berging beïnvloed met als gevolg een grotere kans op inundatie welke leidt tot materiële en/of economische schade.

4.1.2 Realisatie van de kwantitatieve stedelijke wateropgave

Het organiseren van voldoende waterberging kan echter niet zonder inzet van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn wederzijds van elkaar afhankelijk bij het realiseren van de (stedelijke) wateropgave. Om veiligheid te creëren en schade door wateroverlast te voorkomen heeft de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw gekozen voor een drietrapsstrategie:

Vasthouden – Bergen – Afvoeren. Deze strategie gaat er van uit dat:

1. overtollig water zoveel mogelijk bovenstrooms wordt vastgehouden in de bodem of het oppervlaktewater;
2. zonnodig water tijdelijk wordt geborgen in retentiegebieden langs de waterlopen waarvoor ruimte moet worden gecreëerd;
3. Als vasthouden en bergen te weinig oplevert het water afvoeren naar elders of – als dat niet kan – gecontroleerd opvangen in daarvoor aangewezen gebieden.

Voor het orde brengen en houden van watersystemen gaat het NBW uit van werknormen. In tabel 4.2 is een overzicht gegeven van de werknormen. De werknormen geven de kans aan dat het peil van het oppervlaktewater het niveau van het maaiveld overschrijdt (kans op inundatie vanuit oppervlaktewater). Voor verschillende bestemmingen van de grond worden uiteenlopende normen gehanteerd, variërend van eens per honderd jaar voor bebouwd gebied tot eens per tien jaar voor weidegebied (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003a).

Tabel 4.2: Werknormen uit het NBW

| Normklasse gerelateerd aan grondgebruikstype | Maaiveldcriterium | Basis werk criterium [1/jr] |
|--|-------------------|-----------------------------|
| Grasland | 5% | 1/10 |
| Akkerbouw | 1% | 1/25 |
| Hoogwaardige land- en tuinbouw | 1% | 1/50 |
| Glastuinbouw | 1% | 1/50 |
| Bebouwd gebied | 0% | 1/100 |

Nadrukkelijk moet worden gesteld dat de in bovenstaande tabel gepresenteerde getallen werknormen zijn. Niet alle gebieden in Nederland voldoen – al dan niet op termijn – aan deze normen. Bijvoorbeeld omdat in het verleden verkeerde keuzen (qua locatie of bouwmethode) zijn gemaakt. Teneinde ook in die situaties dezelfde veiligheidsnormen te hanteren, zouden aanzienlijke investeringen moeten worden gedaan. Hoe in die situatie met aansprakelijkheid dient te worden omgegaan is onduidelijk. Door de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000) en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004) wordt geconstateerd dat de aansprakelijkheid voor waterschade onvoldoende is geregeld.

Knelpunt 9

De aansprakelijkheid voor waterschade is onvoldoende geregeld.

De robuustheid van het stedelijk watersysteem wordt bepaald door het totaal van watergangen en voorzieningen voor de afvoer van afvalwater en overtollig regen- en grondwater, inclusief de bijbehorende ruimtelijke maatregelen. Het beheer van deze voorzieningen ligt voor een deel bij de gemeente en voor een deel bij het waterschap. Afstemming tussen de trajecten van beide partijen om de robuustheid van het eigen systeem te bepalen, is dus noodzakelijk. De uiteindelijke grootte van de stedelijke wateropgave is het resultaat van een bestuurlijke afweging. Hierbij wordt bepaald tot op welk niveau wateroverlast voorkómen kan worden en welke consequenties dit heeft. Hierbij wordt een integrale afweging gemaakt waarbij ook andere sectoren worden betrokken en als basis de werknormen uit het NBW worden gehanteerd. Het hierbij behorende maatregelenpakket is de stedelijke wateropgave. Ruimte (m^2) en te bergen en af te voeren water (m^3) zijn dus voor alle duidelijkheid geen input maar output van het proces dat leidt tot de stedelijke wateropgave (VNG en UVW, 2004).

Het primaat van de waterbeheersing – en daarmee ook het klimaatrobuust maken van de watersystemen – ligt bij de waterschappen. Het waterbeleid heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld van sectoraal naar integraal waterbeheer. Met het waterbeleid voor de 21^e eeuw wordt een link gelegd met de ruimtelijke ordening. Oplossingen worden evenwel vaak nog aan de (technische) waterbeheerkant gezocht en niet in de ruimtelijke ordening of schadekant van het waterbeheer. Zo is er wel meer aandacht voor ruimte voor water en niet-technische oplossingen, maar heeft het technisch sectoraal denken nog sterk de overhand (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004).

Knelpunt 10

De oplossing voor waterproblemen wordt vaak nog in techniek gezocht.

Een belangrijke cultuuromslag is dat water meer leidend moet zijn. Waterbeleid en -beheer is tot nu toe – vanuit de traditionele perceptie van watervraagstukken – overwegend volgend geweest. Watervraagstukken zijn lange tijd gedefinieerd als afzonderlijke gestructureerde problemen die met weinig (mede-)beslissers technisch konden worden opgelost. Bij de huidige vraagstukken schiet de techniek te kort en moeten ook meerdere partijen bij de oplossing worden betrokken. De waterbeheerder moet hierin het voortouw nemen (NRLO et.al., 2000, Atlantis Alliantie, 2006).

Knelpunt 11

De waterschappen zijn te weinig (pro-)actief bij de realisatie van de stedelijke wateropgave.

Een eerste inschatting van de globale kosten voor de stedelijke wateropgave is in beeld gebracht voor de Decembernota 2006. Deze globale inschatting is gebaseerd op de gegevens van 11 gemeenten, die vervolgens zijn geëxtrapoleerd. De inschatting is daarmee maar beperkt betrouwbaar. Volgens dit onderzoek bedragen de kosten voor het tegengaan van wateroverlast (inundatie) 1,2 miljard euro en voor de riolering (water op straat) 1,1 miljard euro (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Riza, 2006). In de evaluatie van het Nationaal Bestuursakkoord Water (LBOW, 2006) wordt evenwel geconstateerd dat het inzicht in de aard en omvang van de stedelijke wateropgave voor een belangrijk deel nog onduidelijk is. Dit komt – aldus de evaluatie – mede doordat de opgave binnen steden veel lastiger vast te stellen is dan in landelijk gebied (vanwege intensiever ruimtegebruik en de samenkomst van meerdere oorzaken van wateroverlast zoals inundatie vanuit oppervlaktewater en water op straat door de capaciteit van rioleringen). Als hulpmiddel om de stedelijke wateropgave in beeld te brengen, is in het NBW afgesproken dat gemeenten en waterschappen (waar nodig) stedelijke waterplannen opstellen. Medio 2006 beschikte ruim een derde van de gemeenten over een stedelijk waterplan en was een kwart bezig om een dergelijk plan op te stellen. Doorgaans worden daar echter alleen de maatregelen voor wateroverlast vanuit het oppervlaktewater in verankerd en soms voor grondwater. De stedelijke wateropgave voor de riolering (water op straat) wordt – al dan niet als zodanig benoemd – in het gemeentelijk rioleringsplan uitgewerkt.

In de Wet gemeentelijke Watertaken – die op 1 januari 2008 van kracht is geworden – is de zorgplicht van gemeenten voor het stedelijk waterbeheer vastgelegd en zijn financieringsmogelijkheden op grond van het rioolrecht verruimd. Dat betekent dat meer maatregelen uit het rioolrecht mogen worden gefinancierd (Tweede Kamer 2005-2006, 30 578, nr. 2, 3 en 4).

Een mogelijk toekomstige verandering in de waterwetgeving is – aldus de Memorie van Toelichting van de Waterwet – het vaststellen van overkoepelende doelstellingen op wetniveau. Voorheen gebeurde dat in beleidsplannen. In het wetsvoorstel worden de doelen vertaald naar normen, die bij of krachtens het wetsvoorstel worden geconcretiseerd. De normen zijn hiermee een belangrijk sturingsinstrument en geven aan waar de overheid op kan worden aangesproken. Een norm geeft de omvang van de zorgplicht van de beheerder voor het watersysteem aan en is te beschouwen als een inspanningsverplichting voor de beheerder. De norm brengt tot uitdrukking wanneer een watersysteem te beschouwen is als “op orde” (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005).

Dit betekent dat de burgers en bedrijven zelf voor de schade opdraaien in het geval een gebied meer dan eens per 100 jaar inundeert, tenzij waterschap en/of gemeente verwijtbaar is. Indien de overheden verwijtbaar zijn – wat op grond van een inspanningsverplichting moeilijk bewijsbaar is – gelden in beginsel de regels van een onrechtmatige daad.

4.2 Kwalitatieve stedelijke wateropgave

Bij de kwalitatieve wateropgave gaat het om het verbeteren van de chemische en ecologische waterkwaliteit met als doel dat de watersystemen voldoen aan de kwaliteitsnormen uit NW4 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998) en de KRW. De Kaderrichtlijn Water heeft als doel dat wateren in een goede chemische en ecologische toestand moeten verkeren. In de Europese Unie zijn de normen voor een aantal chemische stoffen (bijvoorbeeld de hoeveelheid lood, cadmium en kwik die in het water mag zitten) bepaald. Daarnaast moet het water ook ecologisch gezien van goede kwaliteit zijn.

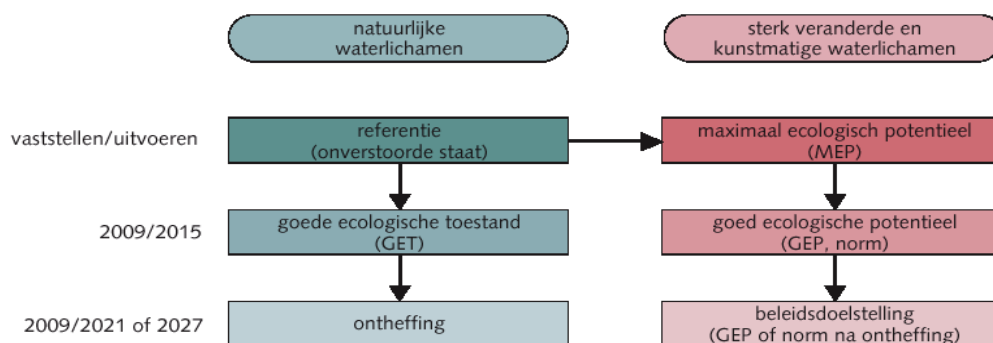
De ecologische doelen worden door de deelnemende lidstaten zelf bepaald. De doelen van de KRW gelden voor watersystemen die onderdeel uitmaken van een zogenaamd waterlichaam. Een waterlichaam is een watersysteem van 'aanzienlijke omvang' waarbinnen de te behalen kwaliteit voor het hele waterlichaam gelijk moet zijn. De rivieren (of delen ervan), meren, overgangswateren en het kustwater zijn opgedeeld in (oppervlakte)waterlichamen. Daarbij is een onderscheid gemaakt in natuurlijke, sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewaterlichamen. Voor natuurlijke wateren moet een 'goede ecologische toestand' worden behaald, terwijl voor sterk veranderde en kunstmatige wateren een 'goed ecologisch potentieel' geldt (Europese Unie, 2000).

Niet alle stedelijke gebieden liggen in waterlichamen. De stedelijke gebieden wateren wel meer of minder direct af op deze waterlichamen, zodat het lokaal/regionaal noodzakelijk of gewenst kan zijn verdergaande emissiebeperkende maatregelen te nemen. De emissiebeperkende maatregelen hebben doorgaans geen of een beperkte ruimteclaim. Inrichtingsmaatregelen waarmee zowel de chemie als de ecologie kan worden beïnvloed hebben daarentegen vaak wel een ruimteclaim.

4.2.1 Chemische en ecologische doelen

De KRW stelt normen voor 33 zogenoemde prioritare stoffen. Daarnaast wijst de KRW prioritare gevaarlijke stoffen aan, deze stoffen mogen in 2020 niet meer in het water voorkomen. Van een aantal chemische stoffen worden gebiedspecifieke normen afgeleid. Deze gebiedspecifieke normen vallen onder de ecologische doelen. Ze ondersteunen in feite de ontwikkeling van ecologische kwaliteit. Bijvoorbeeld: stikstof en fosfaat zijn niet aan een directe norm vanuit de KRW gebonden. De hoeveelheid van deze stoffen in het water mag echter niet verstorend werken op de ecologie. Zo lang de ecologie in orde is, is het dus niet noodzakelijk om maatregelen te nemen voor het beperken van stikstof en/of fosfaat.

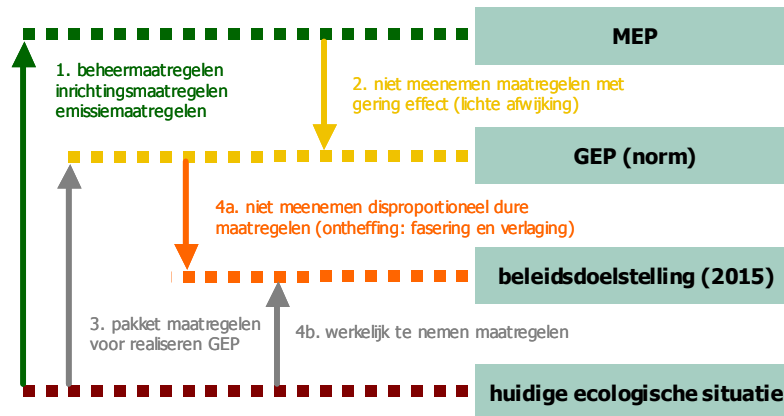
De ecologische toestand volgens de KRW wordt vastgesteld op basis van plant- en diersoorten. Uitgangspunt daarbij is een gezond functionerend watersysteem. De ecologische doelstellingen verschillen per watertype. Dit in tegenstelling tot de chemische normen die overal min of meer hetzelfde zijn. Als referentie wordt gekeken naar een ecologisch ideaalbeeld: natuurlijk water dat nauwelijks door mensen is verstoord. De planten en dieren die daarin zouden voorkomen, zijn het uitgangspunt. Het beschrijven van deze referentie is een verplichting die voortkomt uit de KRW. Voor de natuurlijke watertypen zijn beschrijvingen gemaakt. De meeste wateren in Nederland zijn echter kunstmatig of sterk veranderd.



Figuur 4.2: vaststelling van de ecologische doelstellingen in de tijd (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2005)

Voor de natuurlijke watertypen zijn de ecologische doelstellingen nationaal uitgewerkt. Er zijn referenties opgesteld en er is een voorstel gedaan voor de daarbij behorende norm, de Goede Ecologische Toestand (GET). In analogie moeten voor de sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen het Maximaal Ecologisch Potentieel (MEP) en het Goed Ecologisch Potentieel (GEP) worden afgeleid. Het MEP is het hoogst haalbare, te noemen de 'referentie' voor deze wateren. Het GEP is daarvan afgeleid. Dat is de norm waar de waterbeheerders naar toe moeten werken. Bij kunstmatige of sterk veranderde wateren worden de normen afgeleid van het natuurlijke watertype dat er het meest op lijkt.

Voor kunstmatige of sterk veranderde wateren telt de maatlat vier categorieën: 'slecht', 'ontoereikend', 'matig' en 'goed'. Hoogste score op de maatlat betekent dat het water het Maximaal Ecologisch Potentieel heeft (MEP) en niet afwijkt van het ideaalbeeld. Van het MEP wordt vervolgens het GEP, het Goed Ecologisch Potentieel, afgeleid. Op de maatlat ligt het GEP tussen 'matig' en 'goed' (Europese Unie, 2000; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005).



Figuur 4.3: Het bereik van MEP en GEP volgens een pragmatische aanpak (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2005)

4.2.2 Realisatie van de kwalitatieve stedelijke wateropgave

Voor het bereiken van de doelen van de KRW is een mix nodig van maatregelen om de inrichting van het watersysteem te verbeteren en maatregelen om de verontreiniging te verminderen. De benodigde maatregelen worden in het gebiedsproces tussen waterschappen, provincies en gemeenten bepaald en verankerd in de stroomgebiedbeheersplannen van 2009. Daarmee zal ook duidelijk worden welke maatregelen gemeenten kunnen nemen om aan de doelstellingen van de KRW bij te dragen. Gedacht kan worden aan het verbeteren van de inrichting van watergangen (natuurvriendelijk/ecologisch), het verminderen van de emissie uit het rioolstelsel en het beperken van uitloging van materialen. Een nadrukkelijke koppeling met de WB21 maatregelen kan kostenverlagend werken (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005; Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2006 en LBOW, 2006).

Volgens het Milieu en Natuur Planbureau (2006) bestaat er een knelpunt omdat meerdere aspecten tegelijkertijd belangrijk zijn. Formeel is er sprake van nevenschikte belangen. Zo stelt het NBW de *waterkwantiteits*problematiek centraal en het KRW de *waterkwaliteits*problematiek. Beiden kunnen niet tegelijkertijd en altijd prioritair van belang zijn. Als het gaat om het stellen van prioriteiten (ligt in principe bij de algemene democratie) zou veiligheid moeten uitstijgen boven andere belangen en zou de chemische en ecologische kwaliteit belangrijker zijn dan bijvoorbeeld waterrecreatie. *'De veronderstelling is thans dat afwegingen en daaruit voortvloeiende keuzen worden gemaakt bij concrete besluiten. Dat kan risicovol zijn, zeker op regionaal niveau wanneer vele partijen, vanuit hun eigen belangen invloed willen hebben op de besluitvorming. Het stellen van zulke prioriteiten wordt thans via het wettelijk kader en het beleidskader onvoldoende afgedekt.'*

Ook in de verhoudingen tussen de verschillende beleidssectoren is, zoals we in hoofdstukken 2 en 3 hebben kunnen zien, in beginsel sprake van nevenschikking. Er is geen hiërarchie in beleidsvelden. Het waterbeleid is niet primair richtinggevend voor de ruimtelijke ordening of andersom. In een (gemeentelijk) waterplan vindt een afweging plaats tussen de verschillende belangen die met het waterbeheer zijn gediend. In ruimtelijke plannen vindt een afweging plaats tussen alle ruimtelijke aanspraken in de regio, waarbij het samenstel van ruimtelijke aspecten van het waterbeheer slechts één van die aanspraken is. Het Milieu en Natuur Planbureau (2006) is van mening dat bij nevenschiktheid het risico bestaat dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de waterbelangen. Een waterbelang als veiligheid zou wat hun betreft prioritair gesteld moeten worden. Dat prioritaire belang zou dan ook moeten gelden voor andere beleidsterreinen, zoals met name de ruimtelijke ordening.

Knelpunt 12

Met het huidige wettelijk en beleidskader is het stellen van prioriteiten niet goed mogelijk.

4.3 Stedelijke wateropgave Delft

In april 2000 hebben de gemeente Delft en het Hoogheemraadschap van Delfland het **Waterplan Delft "een blauw netwerk"** vastgesteld (gemeente Delft et al, 2000). Het waterplan beschrijft de visie op integraal duurzaam waterbeheer voor de wateren binnen de gemeente Delft op de lange termijn en bevat een actieprogramma voor de periode 1999 – 2003. In de periode 2003/2004 hebben de gemeente en het hoogheemraadschap onderzoek gedaan naar het functioneren van de waterhuishouding in de (stedelijke) polders van Delft. Dit onderzoek - *de watersysteemanalyse* - is uitgevoerd om te komen tot duurzaam stedelijk waterbeheer en heeft inzicht geleverd in het functioneren van de waterhuishouding van Delft nu en in de toekomst. Op basis van de watersysteemanalyse zijn maatregelen geformuleerd waarbij de waterplandoelstellingen worden ingevuld in samenhang met het waterbeleid 21^e eeuw (WB21) en het rioleringsbeleid. Met de trits '*vasthouden-bergen-afvoeren*' en de trits '*schoonhouden-scheiden-zuiveren*' als uitgangspunt, zijn de maatregelen gericht op het voorkomen van wateroverlast en vervuiling. Zo worden problemen niet afgewenteld naar andere polders of (deel)gebieden. Met de voorgestelde maatregelen in het uitvoeringsprogramma is zoveel als mogelijk geanticipeerd op de KRW door aandacht te geven aan emissiebeperking naar het oppervlaktewater en ecologische inrichting.

Met de watersysteemanalyse - als integraal onderdeel van het Waterplan Delft - is de totale wateropgave in (stedelijke) polders van Delft inzichtelijk gemaakt (gemeente Delft et al, 2005). De wateropgave laat zich vertalen naar:

- Berging (in m³): er moet 25% meer oppervlaktewater gerealiseerd worden ten opzichte van 2005;
- Afkoppelen (in m²): van 40 ha moet het hemelwater worden afgekoppeld van de riolering;
- Natuurvriendelijke oevers (in m¹): er moet 11,5 km natuurvriendelijke oevers worden aangelegd;
- Doorstroomverbeteringen (in m¹): er moet ruim 2 km aan duikerverbindingen worden vergroot;
- Gemaalcapaciteit (in m³/min): er moeten drie gemalen worden vergroot met respectievelijk 16%, 100% en 200%.

Conform het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) wordt de uitvoering hiervan opgesplitst naar korte en lange termijn. Voor de korte termijn tot 2010 wordt met de voorgestelde maatregelen in het uitvoeringsprogramma het eerste deel van de wateropgave in Delft gerealiseerd. De kracht van het uitvoeringsprogramma is dat de waterkwaliteit hierbij integraal wordt verbeterd door terugdringen van lozingen uit riolering en ecologische inrichting van het watersysteem. 50% van de waterbergingsopgave in Delft is in de Waterstructuurvisie Delft ingevuld.

De *waterstructuurvisie* bevat maatregelen in de waterhuishouding die pas op langere termijn in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gerealiseerd. Met name gaat het hier om extra waterberging door verbetering van de waterstructuur waaronder het verbinden van watergangen. Door een integrale benadering worden ook hier zowel waterkwantiteits- als waterkwaliteitsdoelen gediend. In de waterstructuurvisie Delft worden de kansen voor het watersysteem van Delft vanuit milieu, ruimtelijke ordening en openbare inrichting inzichtelijk gemaakt. Daarbij gaat het zowel om wateroverschotten als watertekorten in droge zomers. De waterstructuurvisie laat zien hoe het watersysteem van Delft over 25 tot 50 jaar gaat functioneren. In de waterstructuurvisie wordt ingegaan op de werknorm voor waterberging van 325 m³/ha (Hoogheemraadschap van Delfland, 2000). De realisatie van deze wateropgave wordt zoveel mogelijk opgehangen aan de ontwikkelingen en herstructureringen die de komende jaren in Delft plaatsvinden. Ook wordt in de waterstructuurvisie een betere waterkwaliteit nagestreefd conform de ambities van het waterplan en anticiperend op de Kaderrichtlijn Water (gemeente Delft et al, 2005; gemeente Delft, 2006).

De waterstructuurvisie is gekoppeld aan een *reserve waterberging*. De reserve waterberging is een instrument om de gewenste ruimte om niet beschikbaar te krijgen en om water op de meest wenselijk plaats te realiseren. Uitgangspunt is dat een ontwikkelaar een bijdrage doet indien in het te ontwikkelen gebied een wateropgave ligt, de ontwikkelaar zelf geen of minder (oppervlakte)water realiseert en dit vanuit de waterstructuurvisie ook niet noodzakelijk is. Een ontwikkelaar kan een bijdrage uit de reserve waterberging krijgen indien hij – in lijn met de waterstructuurvisie – meer water realiseert dan noodzakelijk. De hoogte van de bijdrage is gekoppeld aan de gemiddelde grondwaarde.

De reserve waterberging is nog niet juridisch verankerd. Het meest wenselijk is als de gemeente de bevoegdheid krijgt om – naar analogie van het parkeerfonds – in de bouwverordening een bepaling op te nemen over de reserve waterberging zodat er sprake is van een weigeringsgrond voor een

bouwvergunning op grond van het bepaalde in artikel 44, lid 1, onderdeel b van de Woningwet. Hiervoor moet een AMvB vastgesteld worden op grond van artikel 8, lid 7 van de Woningwet. Deze AMvB is tot op heden nog niet vastgesteld.

In de watersysteemanalyse is de wateropgave in Delft bepaald en uitgedrukt in berging, afkoppelen, natuurvriendelijke oevers, doorstroom- en afvoerverbeteringen. De watersysteemanalyse betrof een theoretische modelmatige studie. Niet alle theoretische knelpunten werden in de praktijk herkend. Om die reden is het resultaat en de uitgangspunten nadrukkelijk getoetst met de praktische kennis van medewerkers van gemeente en hoogheemraadschap. Dit heeft tot een aantal wijzigingen in het uitvoeringsprogramma geleid.

Sinds 2005 wordt gewerkt aan de realisatie van de maatregelen uit het uitvoeringsprogramma. De ervaring leert dat het werken in de compacte stad en de afstemming met andere werkzaamheden in de stad veel voorbereiding en tijd vergt. Ook is gebleken dat de voorgestelde maatregelen vaak niet in de praktijk konden worden gerealiseerd, zeker niet voor het geraamde bedrag. Hierdoor moesten vaak alternatieven bedacht en uitgewerkt worden. Deze moesten dan vervolgens afgestemd worden op de andere maatregelen. De wijziging van sommige maatregelen had zo'n impact dat gelijk een cluster van maatregelen tegen het licht gehouden moest worden. Dit is reden dat de daadwerkelijke realisatie achter loopt op de planning. In 2007/2008 is het uitvoeringsprogramma herijkt en zijn nieuwe afspraken gemaakt over de uitvoering ervan. Een integraal projectteam bestaande uit medewerkers van zowel gemeente als het hoogheemraadschap is verantwoordelijk voor het realiseren van de wateropgave. Hierbij hebben zij de vrijheid om maatregelen aan te passen, of te schuiven in de tijd. Er wordt gewerkt met een maximaal budget waarmee zo veel mogelijk van de wateropgave dient te worden gerealiseerd.

Door de mix van maatregelen (waaronder ook het afkoppelen van hemelwater van de riolering en de aanleg van natuurvriendelijke oevers) zal ook de waterkwaliteit verbeteren.

Bij de behandeling van de knelpunten in § 5.3 is ook beschreven in hoeverre de verschillende knelpunten de realisatie van de stedelijke wateropgave in Delft beïnvloeden en voor welke knelpunten (lokaal) een 'oplossing' is gevonden.

5 Afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid (inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk-juridisch)

In dit hoofdstuk staat de bestuurlijke organisatie en de afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid centraal. Paragraaf 5.1 beschrijft de bestuurlijke organisatie en Paragraaf 5.2 gaat in op de afstemming van de planstelsels voor de waterhuishouding en ruimtelijke ordening. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op onderzoeksvragen 4, 5. Op welke wijze vindt afstemming (inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk-juridisch) plaats tussen water en ruimtelijke ordening en wat zijn de belangrijkste knelpunten inzake de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening en welke worden ondervangen of gecreëerd met de voorstellen tot wetswijziging inzake water en ruimtelijke ordening. De knelpunten die in de literatuur gevonden zijn, zijn in kaders geplaatst. De knelpunten zijn omgezet naar stellingen die getoetst zijn in de praktijk. De resultaten hiervan zijn beschreven in hoofdstuk 6 en bijlage 8.

5.1 Bestuurlijke organisatie

De kaders van het milieubeleid worden tegenwoordig grotendeels vastgesteld in Europees verband. Dat is nuttig en noodzakelijk aangezien veel Nederlandse milieuvraagstukken alleen in Europees verband oplosbaar zijn omdat bijvoorbeeld vervuiling uit het buitenland komt, of omdat producten die bij gebruik of afdanking milieudruk veroorzaken, elders worden geproduceerd of verwerkt. Nederland is een dichtbevolkt en dichtbebouwd land waar maatregelen die er alleen op gericht zijn de effecten van milieuverontreiniging weg te nemen relatief duur kunnen uitpakken (Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2006).

Het beleid van de EU op milieugebied bestaat hoofdzakelijk uit (minimum)harmonisatie van wet- en regelgeving. Onder harmonisatie wordt verstaan 'het nader tot elkaar brengen van de nationale wetgevingen', het gaat dus niet om unificatie (totale gelijkmaking). Harmonisatie vindt plaats door richtlijnen die volgens de communautaire methode worden vastgesteld. Kern van deze communautaire methode is de combinatie van exclusief initiatiefrecht van de Europese Commissie en uiteindelijke besluitvorming door de Raad van ministers en Europees parlement gezamenlijk. Richtlijnen zijn bindend ten aanzien van het te boeken resultaat, maar laten de lidstaten vrij in de keuze van vormgeving en keuze van instrumenten. Richtlijnen moeten worden omgezet in nationale wet- en regelgeving (Europese Commissie, 1998; Sociaal Economische Raad, 2006).

De Europese Unie (EU) is een bovennationaal verband, waaraan langzamerhand steeds meer bevoegdheden uit het domein van de nationale staten zijn toegefallen. Boven de binnenlandse bestuurslagen van de deelnemende landen, zoals de rijksoverheid, de provincie en de gemeente in Nederland, vormen de Europese instellingen een nieuwe bestuurslaag (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000). De invloed van Brussel is groot op gebieden als klimaat, waterkwaliteit en landbouwmilieu en chemische stoffen. Typisch 'lokale' beleidsterreinen als stank, geluid, bodembeheer en ruimtelijke ordening zijn daarentegen veelal nationaal bepaald (Milieu en natuur planbureau en RIVM, 2003).

5.1.1 Nederlands Staatsbestel

Nederland is staatkundig gezien een gedecentraliseerde eenheidsstaat met drie bestuurslagen. Naast de centrale overheid zijn er provincies en op lokaal niveau de gemeenten (Dijkgraaf, 1998). De basis voor de huidige Nederlandse bestuursorganisatie is gelegd in het midden van de 19^{de} eeuw. Staatsrechtgeleerden als J.R. Thorbecke (1798-1872), J.T. Buys (1829-1893) en J. Oppenheim (1848-1924) hebben in die tijd in belangrijke mate het karakter bepaald van het Nederlands openbaar bestuur zoals wij dat nu nog steeds kennen (Toonen, 1987). Gedecentraliseerd wil zeggen dat diverse bevoegdheden tot regeling en bestuur verspreid zijn over lagere bestuurslichamen. Volgens de leer van de eenheidsstaat is de staat de bron van het gezag van de lagere overheden. Decentralisatie richt zich op onafhankelijkheid en zelfstandigheid. Volgens de zogenaamde 'drie-kringen-leer' is er een hiërarchische opbouw van het bestuursstelsel waarbij iedere laag zijn eigen bevoegdheden heeft die door het hoogste orgaan uitgezet zijn. Deze bevoegdheden

worden in beginsel zelfstandig uitgeoefend. De lagere overheden dienen evenwel rekening te houden met opdrachten van bovenaf en staan voorts onder toezicht en controle door de hogere organen (Toonen, 1987).

Het geheel van centrale overheid, provincies en gemeenten wordt ook wel het 'huis van Thorbecke' genoemd. In de Grondwet (1848, Thorbecke) is het decentralisatiebeginsel vastgelegd. In de Provincie- en gemeentewet is dit verder uitgewerkt. Kenmerken van een gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn *autonomie* en *medebewind*, maar ook toezicht van Rijk op provincie en gemeente en toezicht van provincie op de gemeente. Autonomie betekent dat de provincie en gemeente op grond van de Grondwet en respectievelijk Provincie- en Gemeentewet taken hebben om hun eigen huishouding te regelen. Dit betekent dat het gemeentebestuur en het provinciaal bestuur zelfstandige beslissingen kunnen nemen over zaken die zij nuttig en wenselijk achten voor hun gemeente of hun provincie en die niet voortvloeien uit hoger recht. Provincies en gemeenten beschikken derhalve over onafhankelijke en administratieve bevoegdheden. Door middel van controle door de hogere overheden op de uitoefening van bevoegdheden door lagere overheden tracht de overheid de eenheid van de staat te waarborgen. Bij medebewind berusten de taken en bevoegdheden van provincie en gemeente op de zogenaamde bijzondere wetten. Provincie en de gemeente hebben de verplichting om mee te werken aan de uitvoering van regelingen van een hogere bestuurslaag (Dijkgraaf, 1998).

In een gedecentraliseerde eenheidsstaat is er een evenwicht tussen de relatieve zelfstandigheid van provincie en gemeente (decentralisatie) aan de ene kant en het bewaken van eenheid (eenheidsstaat) aan de andere kant. Binnen de eenheidsstaat past het beleid van gemeente en provincie binnen dat van het Rijk, met andere woorden: het beleid van de delen past in het beleid van het geheel. De drie bestuurslagen onderscheiden zich van elkaar door hun specifieke functie. Het rijk heeft een structurerende en leidinggevende functie: het zet de hoofdlijnen van beleid uit en schept wettelijke en financiële voorwaarden. De provincie vormt het coördinerende en integrerende middenniveau met een conflictbeslechtende en toezichthoudende taak. De gemeente voert vooral overheidsbeleid uit en bezit daarnaast autonome taken. Ondanks de verschillende functies vormen de drie bestuurslagen een complementair bestuur. De gedecentraliseerde eenheidsstaat moet bestaan uit elkaar aanvullende en corrigerende bestuurslagen die gezamenlijk komen tot de vervulling van één overheidstaak (Dijkgraaf, 1998).

Naast een eenheidsstaat is Nederland ook *territoriaal gedecentraliseerd*. Bij territoriale decentralisatie krijgen de organen van een openbaar lichaam in beginsel algemene bevoegdheid tot wetgeving en bestuur op een deel van het grondgebied van de staat (provincie, gemeente). Naast territoriale decentralisatie kent Nederland ook *functionele decentralisatie*. Bij functionele decentralisatie is de bevoegdheidsuitoefening beperkt tot het doel. In beginsel kunnen de organen van functioneel gedecentraliseerde lichamen hun (nauw omschreven) bevoegdheden uitoefenen op het gehele Nederlandse grondgebied. Bij gemengde decentralisatie krijgt een orgaan nauw omschreven bevoegdheid op een beperkt grondgebied. Een voorbeeld van functioneel gedecentraliseerd bestuur is het waterschap: de functie van het waterschap ligt uitsluitend op het gebied van de waterstaatszorg (Dijkgraaf, 1998). In tabel 5.1 is een overzicht gegeven van de bestuursopbouw in Nederland.

Tabel 5.1: bestuursopbouw in Nederland

| niveau | lichaam | wetgevend orgaan / volksvertegenwoordiging | uitvoerend orgaan |
|---|---------------|---|---|
| Centraal Territoriale decentralisatie | Staat | Staten Generaal | Regering |
| | Provincies | Provinciale Staten | Gedeputeerde Staten, Commissaris van de Koning(in) |
| | Gemeenten | Gemeenteraad | College van Burgemeester en wethouders |
| Functionele decentralisatie | Waterschappen | Algemeen bestuur | Dagelijks bestuur, voorzitter/ dijkgraaf |

Bron: Toonen, 1987 en Dijkgraaf, 1998

Functioneel bestuur kenmerkt zich door een gerichtheid op één taak of een beperkt aantal samenhangende taken. Deze taakgerichtheid brengt meestal met zich mee dat het bestuur zich

voornamelijk met specifieke, beheersmatige vraagstukken bezighoudt. Algemeen bestuur onderscheidt zich hiervan doordat gebieden centraal staan en binnen deze gebieden meerdere beleidsthema's afgewogen moeten worden. Hierbij zijn er doorgaans verschillende belangen in het geding en moet rekening worden gehouden met meerdere groepen, posities en opvattingen (Boogers en Tops, 2000).

Een afstemmingsprobleem waarmee bestuurlijke samenwerkingsvormen volgens de Raad van openbaar bestuur (2001) te maken hebben is de afweging tussen integrale en functionele belangen oftewel de algemene democratie versus de functionele democratie. Een voorbeeld hiervan is dat grondwettelijk gezien het alleen van belang is dat uiteindelijk het primaat geldt van het algemeen (zijnde beleidsverantwoordelijk) boven het functioneel (zijnde binnen het beleid uitvoeringsverantwoordelijk) bestuur. Het is ook het algemeen bestuur – Rijk, provincies en gemeenten – dat gelegitimeerde (wettelijke, strategische en beleidsmatige) kaders aangeeft waarbinnen het waterschap te werken heeft. Functionele democratie kan slechts aanvullend functioneren op de in de grondwet vastgelegde hoofdstructuur van de overheidsorganisatie en mag de taakvervulling van de tot die hoofdstructuur behorende organen en lichamen van algemene democratie niet belemmeren. Volgens de voorloper van het ROB, de Raad voor het binnenlands bestuur, blijven de organen en lichamen van algemeen bestuur volledig verantwoordelijk voor de taakbehandling door functionele organen.

Naar de mening van de Raad van openbaar bestuur (2001) dient het functionele karakter van waterschappen bewaakt en geaccentueerd te worden. Het is een ongewenste ontwikkeling dat de waterschappen – door een bredere taakopvatting – lijken op te schuiven in de richting van een vierde bestuurslaag. Waterschappen moeten zich concentreren op de kerntaken: droge voeten en schoon water. Daarbij onderkent de raad wel dat de functionaliteit breder is dan vroeger. Het gaat om waterkwantiteit én waterkwaliteit. Van de waterschappen wordt voorts verwacht dat zij bij hun taakuitoefening rekening houden met andere beleidsterreinen en belangen; *"de blik waarmee de waterschapstaken worden uitgeoefend is verbreed"* (Raad van Openbaar Bestuur, 2001).

Toonen (et al, 2004) stelt dat het waterschap binnen het geheel van het binnenlandse bestuur een specifieke taakstelling heeft en een goed functionerend algemeen bestuur naast zich nodig heeft om zich ook volledig op de kerntaken te kunnen richten. Het algemene bestuur heeft het primaat over het functionele bestuur. Het algemeen bestuur geeft de wettelijke, strategische en beleidsmatige kaders aan waarbinnen de waterschappen hebben te werken. De beweging naar integraal waterbeheer en water als ordenend principe heeft er aanvankelijk toe geleid dat waterschappen zich instelden op een verbreding van hun taakstelling, dus naast water bijvoorbeeld ook milieu en ruimtelijke ordening. Kenmerkend van functioneel bestuur is echter dat het is opgericht voor één of enkele specifieke taken ('droge voeten') en aan andere zaken aandacht dient te besteden voor zover dat voor de kerntaak – naar eigen inzicht of dat van anderen - van essentieel belang is. Het waterschap kan en moet wel rekening houden met andere taken of belangen, maar het waterschap is voor de uitvoering van die taken niet in het leven geroepen. Sterker nog, indien het waterschap steeds meer taken op zich gaat nemen, zal het waterschap steeds meer gaan lijken op een lichaam van algemeen bestuur. Dit tast potentieel de selectiviteit en slagvaardigheid aan. De provincie is van oudsher sterk werkzaam geweest op gebiedsgerichte en infrastructurele beleidsvelden die dicht tegen de taak van het waterschap aan liggen.

Knelpunt 13

De onderlinge verhoudingen tussen waterschappen en provincies worden in de praktijk nog al eens bepaald door afbakeningsvragen en een zekere (institutionele) concurrentie in de uitvoering.

Toonen (et al, 2004) is verder van mening dat provincies sterk de neiging hebben om waterschappen te zien als uitvoeringsorganisaties voor (een deel van) hun beleid, waarbij zich automatisch de vraag voordoet of het niet beter is de waterschappen op te heffen en er provinciale diensten van te maken (analoog aan de directies bij Rijkswaterstaat). Waterschap en provincies zijn echter 'medeoverheden', ieder met hun eigen, in beginsel complementaire *bestuurlijke* taken en verantwoordelijkheden. De provincie is het algemene bestuur, dat de kaders en nadere opgaven stelt waarbinnen waterschappen – maar ook maatschappelijke organisaties, bedrijven, gemeenten, bewoners – van overheidswege te functioneren hebben (Toonen et al, 2004). In de literatuur (onder andere Rathenau Instituut, 2000; Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000) is geconstateerd dat het ontbreken van duidelijke instrumenten voor het voeren van regie door een provincie als knelpunt wordt ervaren. De Commissie

Waterbeheer 21^e eeuw (2000) pleit in haar advies ervoor om de regierol op regionaal niveau bij de provincies neer te leggen. Daarnaast heeft de commissie als aanvulling van de regelgeving het instrumentarium van de watertoets bepleit.

Knelpunt 14

Waterschappen worden puur en alleen gezien als uitvoeringsorganisaties.

5.1.2 Horizontaal en verticaal bestuursmodel

Vanaf het eind van de jaren negentig heeft zich een ontwikkeling in het waterbeleid voorgedaan, die kan worden getypeerd als 'horizontalisering'. Die horizontalisering is een reactie op het verticale bestuursmodel, dat verregaand hiërarchisch was, maatschappelijke problemen van bovenaf beschouwde en weinig oog had voor signalen van onderaf. De nationale overheid bleek steeds minder in staat de ontwikkelingen in de samenleving te kennen en daar greep op te krijgen en te houden (Milieu en Natuur Planbureau, 2006).

Reeds in 1999 werd geconstateerd dat overheden in het beleid ten aanzien van belangrijke maatschappelijke vraagstukken veel meer zouden moeten samenwerken en meer op voet van gelijkheid met elkaar zouden moeten opereren. Dat leidde tot de ondertekening van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS), een akkoord tussen rijk, provincies en gemeenten over intensief overleg en samenwerking bij enkele belangrijke dossiers. Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), een akkoord tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen over de waterkwantiteitsproblematiek, moet ook in dat licht worden gezien. Het akkoord is een uitwerking van het Waterbeleid voor de 21^{ste} eeuw (zie ook § 1.1 onder *stedelijke wateropgave*). In het NBW is aangegeven welke instrumenten ingezet kunnen worden om de wateropgave voor Nederland te realiseren, welke taken en verantwoordelijkheden de betrokken partijen daarbij hebben en hoe die taken op hoofdlijnen moeten worden uitgevoerd. In het NBW zijn de betrokken overheden aldus een nieuwe aanpak in het waterbeleid overeengekomen. Anders dan te doen gebruikelijk is dit bestuurlijk arrangement niet het resultaat van beleid en wetgeving van hogerhand opgelegd aan de lagere bestuursorganen, maar van gemeenschappelijke keuzen en besluitvorming. Dit past in de horizontaliseringvisie van de rijksoverheid waarbij het beleid niet wordt opgelegd maar samen met andere overheden tot beleidsontwikkeling en -uitvoering wordt gekomen – iedere partij vanuit een eigen verantwoordelijkheid – in de veronderstelling dat daardoor meer draagvlak wordt gecreëerd binnen het openbaar bestuur waardoor de beleidseffectiviteit bevorderd wordt (Milieu en Natuur Planbureau, 2006).

Het Milieu en Natuur Planbureau (2006) constateert dat de rijksoverheid steeds vaker samen met andere overheden tot beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering wil komen (horizontalisering). Ook dient er ruimte te worden gecreëerd voor participatie van private actoren. De gedachte is dat zoveel mogelijk draagvlak binnen het openbaar bestuur en binnen de samenleving de beleidseffectiviteit zal bevorderen. Het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) ziet als risico dat beleidsuitgangspunten en beleidsstrategieën hierdoor onderhandelbaar worden. Het MNP is van mening dat het onderhandelbaar worden leidt tot moeizame beleidsontwikkeling en compromisvorming en totstandkoming van suboptimale oplossingen.

Knelpunt 15

- a. Door horizontalisering worden beleidsuitgangspunten en/of strategieën onderhandelbaar.
- b. Indien beleidsuitgangspunten en/of strategieën onderhandelbaar zijn, leidt dit tot compromisvorming en totstandkoming van suboptimale oplossingen.

De Universiteit van Twente heeft in 2004 onderzoek gedaan naar het functioneren van het huidige planstelsel inzake 'water in de stad' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2004). In een online-survey hebben 70 respondenten een bijdrage geleverd aan het onderzoek. Daarnaast heeft een literatuurstudie plaatsgevonden. Een van de conclusies is dat de belangrijkste knelpunten vooral liggen de horizontale interactie en dat de verticale interactie maar beperkte problemen geeft. In dat licht concludeerde men in het onderzoek van de universiteit van Twente dat een meerderheid van de respondenten van dat onderzoek van mening is dat de aansturing van het stedelijk waterbeheer vooral

leidt tot het overnemen van doelen van hogerop. Een overgrote meerderheid is van mening dat de doelen van hogerop niet altijd passende probleemdefinities en oplossingsrichtingen aanreiken.

Knelpunt 16

- a. De belangrijkste knelpunten zijn gelegen in horizontale interactie.
- b. De doelen van hogerop reiken vaak niet passende probleemdefinities en oplossingsrichtingen aan.

Het MNP (2006) constateert dat bij de KRW er een verticaliseringstendens te zien is in het huidige beleid. De KRW legt bepaalde normen op ten aanzien van de chemische en ecologische toestand van het water. *'Vanuit het verticaliseringsdenken staat daadkracht centraal: een bepaalde kwaliteit dient gerealiseerd te worden, opgelegd te worden aan de overige partijen in het beleidsveld en dus niet onderhandelbaar te zijn.'* Een risico van deze verticalisering is dat een te sterke nadruk op van boven opgelegde normen kan leiden tot een te gering draagvlak op regionaal (uitvoerings-) niveau en dus geringe naleving. Het MNP (2006) constateert ook dat er op regionaal niveau behoefte is aan enige flexibiliteit zodat de normen kunnen worden aangepast aan de specifieke fysieke en sociale omstandigheden. *'Op het regionale niveau blijkt het onhelder te zijn welke normen door de overheid van bovenaf worden bepaald en welke kwaliteitseisen op regionale schaal mogen worden vastgesteld of welke ruimte er is om tot een eigen invulling van het beleid te komen.'*

Knelpunt 17

Een te sterke nadruk op van boven opgelegde normen kan leiden tot een te gering draagvlak op regionaal en lokaal niveau en dus geringe naleving.

Als uitwerking van het NBW is er ook een akkoord ontstaan tussen het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) over het regionale integrale waterbeheer (Unie van Waterschappen en Interprovinciaal Overleg, 2005). De rollen van provincies en waterschappen zijn op basis daarvan opnieuw geformuleerd, zonder dat de verantwoordelijkheden worden aangepast. De samenwerking zal zich in de toekomst vooral toespitsen op de gezamenlijke beleidsvorming, de uitvoering en het toezicht op de uitvoering door de provincie. Daarbij wordt uitgegaan van een afstemming van taken op basis van partnerschap en complementariteit (Milieu en Natuur Planbureau, 2006).

5.2 Afstemming van de planstelsels voor de waterhuishouding en ruimtelijke ordening

Waterhuishoudkundig en planologisch beleid worden in het algemeen onderling op elkaar afgestemd door middel van planafstemming. De onderlinge planafstemming op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) (Stb. 626, december 1985) en de Wet op de waterhuishouding (Wwh) (Stb. 285, juni 1989) heeft een wederkerig karakter (Groothuijse en Rijswijk, 2005).

Als het gaat om de horizontale interactie tussen bestuurslagen en de coördinatie van instrumenten wordt volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (et al, 2004) de inhoudelijke afstemming en integratie bemoeilijkt doordat de afstemming tussen tijdspaden van planfiguren beperkt is en de variatie in planhorizonnen groot is. Ook de Rijkskaders zijn veelal te sectoraal opgesteld en bevatten te weinig operationele informatie om afstemming en weging op decentraal niveau te bevorderen. Hierdoor is de stap van strategisch naar tactisch/operationeel niveau moeilijk te maken. Een gemeente zal bij een ontwikkeling rekening houden met de kaders tenzij deze tegenstrijdig zijn. In dat geval zal de gemeente – als het Rijk daarvoor geen prioritaire richting heeft aangegeven – zelf een keuze maken, en bepaalde belangen ondergeschikt maken.

Een andere conclusie is dat op provinciaal niveau de afstemming tussen milieu, ruimte en water moeizaam verloopt, omdat het ruimtelijk ordeningsspoor dominant is en het 'haasje over' vaak niet goed functioneert. Streekplannen hebben vaak het karakter van 'de feitelijke ontwikkeling volgend' in plaats van 'de kaders aan de feitelijke ontwikkeling stellend'. Daarbij zijn ook bestemmingsplannen nogal eens verouderd. Het zekerstellen van waterbelangen in ruimtelijke plannen is hierdoor lastig. Ook is geconstateerd dat er diverse informele (niet verplichte) plannen, zoals waterplannen en waterkansentaarten zijn geïntroduceerd wat tot onduidelijkheid en nieuwe afstemmingsproblemen

leidt. Bij de ontwikkeling of herstructurering van een stedelijk gebied lijkt het onmogelijk dat een gemeente rekening houdt met al deze informele planfiguren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2004).

Rijksniveau

In de Nota waterhuishouding worden de *ruimtelijke* gevolgen van het te voeren waterbeleid globaal in beeld gebracht. Slechts de ruimtelijke gevolgen behoeven in kaart te worden gebracht, hetgeen betekent dat er geen wettelijke verplichting bestaat om rekening te houden met het ruimtelijke beleid. Er kan dan ook niet echt van afstemming worden gesproken (Groothuijse en Rijswijk, 2005). Volgens de Nota Ruimte (Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006) is bestuurlijk overeengekomen dat alle waterhuishoudkundige relevante ruimtelijke plannen en besluiten een waterparagraaf dienen te bevatten als resultaat van het uitgevoerde watertoetsproces. De watertoets – het proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten – is sinds 2003 dus ook van toepassing op rijksplannen. Ook wat betreft de planologische kernbeslissing (pkb) is de afstemming met het waterhuishoudkundige beleid via de watertoets geregeld. Besluiten van gemeenten dienen – voor zover er binnen het pkb een ruimtelijke reservering is opgenomen voor de betreffende gemeente – getoetst te worden aan een pkb. Afwijkingen van het nationale plan zijn mogelijk (tenzij het gaat om een concrete beleidsbeslissing), mits deze afwijking kan worden gemotiveerd. Bij de voorbereiding van het pkb dient er overeenkomstig de WRO overleg gepleegd te worden met waterschappen en andere openbare lichamen (Van Hall, 1997; Groothuijse en Rijswijk, 2005).

Van een echt onderlinge wettelijke verankerde afstemming tussen het rijksbeleid op het beleidsterrein van de waterhuishouding en dat van de ruimtelijke ordening is geen sprake. Dit in tegenstelling tot het nationale waterhuishoudings- en milieubeleid, dat door middel van het zogenaamde 'haasje over' wel onderling op rijksniveau wordt afgestemd. De Nota waterhuishouding dient immers aan te geven in hoeverre de hoofdlijnen zijn afgestemd op dan wel leiden tot een aanpassing van het nationale milieubeleid en binnen welke termijn een dergelijke aanpassing zal worden verwerkt in het nationale milieubeleidsplan. Voor het nationale milieubeleidsplan geldt een daaraan spiegelbeeldige verplichting. In de WRO is een gelijksoortige constructie niet opgenomen, aangezien er op rijksniveau geen plan bestaat voor de ruimtelijke ordening. Enige vorm van afstemming tussen met name pkb'en waarin concrete beleidsbeslissingen zijn opgenomen en de nota waterhuishouding is geregeld door middel van het proces van de watertoets. Een concrete beleidsbeslissing is – ingevolge artikel 1 van de WRO – een als zodanig door een bestuursorgaan aangenomen besluit. Bij een concrete beleidsbeslissing moet worden gedacht aan het aangeven van een concreet omgrensde locatie waarop bepaalde ontwikkelingen in de toekomst zijn toegestaan, dan wel een besluit waarmee een concrete locatie wordt gevrijwaard van bepaalde activiteiten of ontwikkelingen. Omdat deze concrete beleidsbeslissingen bij de vaststelling van het streekplan en het bestemmingsplan in acht dienen te worden genomen, hoeven de met de concrete beleidsbeslissing samenhangende waterhuishoudkundige belangen niet meer in de belangenafweging bij de vaststelling van het streekplan of het bestemmingsplan te worden betrokken (Groothuijse en Rijswijk, 2005).

Het IPO (2000) constateert dat de horizontale afstemming op nationaal niveau tussen de drie landelijke nota's, voor het ruimtelijk beleid, het waterhuishoudkundig beleid en het milieubeleid, nog onvoldoende een samenhangend en elkaar wederzijds versterkend beleid vertoont.

Knelpunt 18

De horizontale afstemming tussen de drie landelijke nota's voor het waterhuishoudkundig- ruimtelijk- en milieubeleid vertoont een onvoldoende samenhangend en een te weinig elkaar wederzijds versterkend beleid.

In het in 2004 door de Universiteit van Twente uitgevoerde onderzoek naar het functioneren van het huidige planstelsel inzake 'water in de stad' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al, 2004), is de conclusie getrokken dat de rijksoverheid de beleidsvorming te sterk benadrukt en te weinig aandacht heeft voor uitvoering en oplossingsrichtingen. Hetzelfde geldt volgens een aantal respondenten van dat onderzoek ook voor de provincie. Het lijkt erop dat Rijk en provincies onvoldoende in de gaten hebben wat er lokaal leeft, terwijl aan de andere kant gemeenten niet altijd voldoende geëquipeerd zijn om adviezen van Rijk en provincie te vertalen naar gemeentelijk beleid en uitvoering. De gemeentelijke beleidscultuur is meer gefixeerd op wonen, werken, verkeer en vervoer dan op waterbelangen.

Knelpunt 19

- a. Het beleid van de rijksoverheid is (te) weinig gericht op oplossingsrichtingen en de praktische uitvoering ervan.
- b. De provincie is te weinig sturend inzake het waterbeleid.
- c. De gemeente is bij de invulling van de stedelijke wateropgave teveel afhankelijk van het waterschap.

Het IPO (2000) stelt dat de afstemming tussen het regionale en lokale niveau voor wat betreft de ruimtelijke ordening en waterbeheer qua procedures gebreken vertoont. Zo loopt de afstemming van de nota's in de tijd niet parallel omdat de planhorizonnen verschillen. Ook verschillen ruimtelijke wensen vaak van hydrologische wensen en is de schaal van de plannen vaak verschillend. Daarnaast vergt de vaststelling van het ruimtelijk plan meer tijd en inspanningen dan die van een water- of milieuplan. Naast de procedurele kwestie bestaan er op regionaal en lokaal niveau knelpunten bij de integratie van het waterbeheerplan en de bestemmingsplannen doordat ruimtelijke bestemmingen en waterhuishoudkundige functies niet altijd overeen komen of zelfs in tegenspraak met elkaar zijn.

Knelpunt 20

Bij de integratie van het waterbeheersplan en de bestemmingsplannen op regionaal en lokaal niveau zijn er knelpunten doordat ruimtelijke bestemmingen en waterhuishoudkundige functies vaak niet overeen komen of in tegenspraak met elkaar zijn.

Provinciaal niveau

Op provinciaal niveau wordt waterhuishoudkundig en planologisch beleid op elkaar afgestemd. In het provinciale plan voor de waterhuishouding dient immers niet alleen met het provinciale milieubeleidsplan 'haasje over' te springen, maar eveneens met de provinciale plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Ook het streekplan wordt op grond van de WRO volgens 'haasje over' te worden afgestemd op het provinciale waterhuishoudingsplan. Hiermee vindt op provinciaal niveau wel een onderlinge afstemming plaats tussen waterhuishoudkundig en planologisch beleid (Groothuijse en Rijswijk, 2005). Het 'haasje over' staat bij een aantal provincies ter discussie. De constructie blijkt niet bij te dragen aan een op elkaar afgestemd beleid. De belangrijkste reden daarvoor is dat bindende planelementen (met name concrete beleidsbeslissingen uit het streekplan) of planelementen die voortvloeien uit een aanwijzing van de minister of uit een bindend onderdeel van een pkb niet door 'haasje-over' kunnen worden gewijzigd. Ook planelementen die als beleidsregels zijn te kenmerken, of die beleidsregelachtige beleidsuitspraken behelzen, kunnen niet zonder meer door wijziging van een ander plan worden aangepast, omdat andere bestuursorganen op dit beleid vertrouwen (bijvoorbeeld bij de vaststelling van een bestemmingsplan). Daarnaast wordt met 'haasje-over' slechts getracht tegenstrijdigheden tussen plannen te voorkomen (passief); het draagt daarmee maar heel beperkt bij aan een echt integraal omgevingsbeleid. In plaats van 'haasje over' hanteren provincies thans nieuwe vormen van afstemming zoals provinciale omgevingsplannen, om hun plannen voor de fysieke leefomgeving af te stemmen. Ook een provinciaal omgevingsplan dient het proces van de watertoets te doorlopen (Driessen et al, 2003).

Bij de vaststelling van het provinciale waterhuishoudingsplan dient rekening te worden gehouden met de op nationaal niveau vastgestelde Nota waterhuishouding, zodat tevens een interne (verticale) afstemming binnen het waterhuishoudingsbeleid wordt bereikt. Daarnaast kan doorwerking van het nationale waterhuishoudingsbeleid in het provinciale waterhuishoudingsplan worden afgedwongen door de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Indien een ruimtelijke vertaling naar het streekplan noodzakelijk wordt geacht, kan de aanwijzing gepaard gaan met een (zeldzame) bindende aanwijzing van de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om het streekplan op de door hem gewenste wijze te herzien (Groothuijse en Rijswijk, 2005).

Waterschaps- en gemeentelijk niveau

Op beheersniveau dient een (waterbeheers)plan te worden vastgesteld, waarin de kwantiteits- of kwaliteitsbeheerder (veelal het waterschap) aangeeft hetgeen hij ter vervulling van zijn taak verricht. In het waterbeheerplan is, naast de operationele uitwerking van het strategisch beleid uit het provinciale waterhuishoudingsplan, ruimte voor aspecten van kwantiteitsbeheer, voor zover dit niet in strijd is met het provinciale strategisch omgevingsbeleid. Hierdoor kunnen enerzijds ruimtelijke functiewijzigingen worden doorvertaald naar waterhuishoudkundig beleid, anderzijds kan worden

aangegeven welke ruimtelijke aanpassingen een kwantitatieve waterhuishoudkundige beleidswijziging vergen. Deze ruimtelijke aanpassingen dienen evenwel te worden doorvertaald in een bestemmingsplan dan wel een streekplan. Zo worden zowel in het waterhuishoudingsplan als het waterbeheerplan zoekgebieden voor piekafvoer en calamiteitenberging aangewezen, de daadwerkelijke (bindende) aanwijzing zal –vanwege het indicatieve karakter van deze plannen - moeten geschieden in afzonderlijke voor beroep vatbare besluiten (i.c. pkb, streekplan of bestemmingsplan) (Groothuijse en Rijswick, 2005). Met de invoering van de nieuwe WRO vervangen structuurvisies de huidige streekplannen en regionale en gemeentelijke structuurplannen (zie § 3.2.2). Deze structuurvisies hebben alleen zelfbinding voor het bestuursorgaan dat het heeft vastgesteld. Doordat deze structuurvisies vorm- en procedurevrij zijn, vervalt ook de verplichting voor de watertoets. Evenwel zullen de zoekgebieden – na inwerkingtreding van de nieuwe WRO – opgenomen moeten worden in deze structuurvisies. Het ruimtelijk beleid uit de structuurvisies wordt verder vormgegeven door bestemmingsplannen. Hiervoor geldt nog wel de verplichting voor de watertoets.

Afstemming tussen het waterbeheerplan van het waterschap en het bestemmingsplan van de gemeente zal door middel van wederzijdse overlegverplichtingen gestalte moeten krijgen. In de bestemmingsplanprocedure is deze wijze van afstemming geregeld in het Besluit op de ruimtelijke ordening (Stb. 627, 1985). Het college van Burgemeester en wethouders is verplicht om bij de voorbereiding van een bestemmingsplan in overleg te treden met de bij het plan betrokken waterschapsbesturen. De uitkomsten van het overleg dienen in de toelichting bij het bestemmingsplan te worden opgenomen. Conform de watertoets, waarbij water randvoorwaardelijk is gesteld voor de ruimtelijke ordening, dient sinds 2003 in het bestemmingsplan een beschrijving te worden gegeven van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het bestemmingsplan voor de waterhuishouding (de waterparagraaf).

Ofschoon door middel van genoemde overlegverplichting uit het Besluit op de ruimtelijke ordening en de watertoets wordt beoogd het waterhuishoudingsbeleid een prominentere plek te geven in de ruimtelijke ordening (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000), was de afstemming tot voor kort niet wederkerig. De afstemming van het waterbeheerplan en het gemeentelijke ruimtelijke beleid werd van oudsher overgelaten aan de provincies. Provinciale Staten dienden bij verordening nadere regels vast te stellen met betrekking tot de totstandkoming van het waterbeheerplan van het waterschap, waaronder de voorbereiding van het beheerplan. De afstemming van het waterhuishoudingsbeleid van de provincie op het ruimtelijk ordeningsbeleid was daarmee afhankelijk van de vraag of provinciale staten overleg met andere organen verplicht had gesteld. In het besluit op de Ruimtelijke ordening en de Watertoets is de overlegverplichting opgenomen. In de Wet op de waterhuishouding zou een gelijkkluidende algemene overlegverplichting opgenomen moeten worden waardoor de waterbeheerder verplicht wordt om bij de voorbereiding van een waterbeheerplan ook de gemeenten te betrekken. De wederkerigheid van de relatie tussen water en ruimtelijke ordening zou hierdoor beter tot z'n recht komen. De wijziging van de Wet op de waterhuishouding in verband met de implementatie van de EG-kaderrichtlijn water (Stb. 303, april 2005), voorziet in een dergelijke overlegverplichting (Groothuijse en Rijswick, 2005). Gemeentebesturen dienen op grond van deze wijziging bij de voorbereiding of herziening van provinciale waterhuishoudingsplannen en waterbeheerplannen van waterschappen te worden betrokken.

Er bestaat een verschil in perceptie tussen de gemeente en waterschappen hoe de wateraspecten moeten worden gezien. De wettelijke regeling van de watertoets gaat ervan uit dat wateraspecten meegewogen dienen te worden binnen ruimtelijke plannen. Gemeenten mogen beargumenteerd hiervan afwijken. In aansluiting daarop zien de gemeenten de wateraspecten als nevenschikkend ten opzicht van andere thema's en belangen, terwijl de waterschappen – als functionele overheid – de wateraspecten als bovenschikkend zien (Terwindt en Van der Werf, 2002). Ook de Atlantis Alliantie (2006) komt tot de conclusie dat partijen op het snijvlak van water en ruimtelijke ordening een verschil in probleemopvatting hebben: het waterschap stelt als functionele democratie water bovenaan de agenda terwijl in de ruimtelijke ordening meerdere belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen waarbij er doorgaans meer claims zijn dan beschikbare ruimte. De algemene democratie moet derhalve op grond van argumenten een keuze maken. Niet bij alle ruimtelijke plannen zal water de hoogste prioriteit krijgen en dus andere belangen voor gaan. Hierdoor kan de samenwerking frustreren, met als gevolg dat het waterbeleid onvoldoende van de grond komt. Volgens de Atlantis Alliantie is met de invoering van de watertoets hierin wel verbetering gebracht, het blijft echter nog steeds een punt.

Knelpunt 21

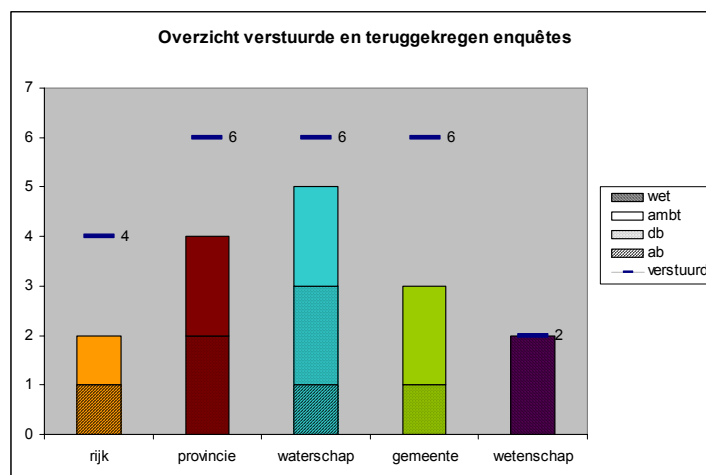
- a. De waterschappen zien de wateraspecten als bovenschikkend, terwijl de gemeenten deze als nevenschikkend zien
- b. Gemeenten en provincies laten andere belangen prevaleren voor waterbelangen

6 Resultaten praktijkonderzoek

In dit hoofdstuk zijn de resultaten weergegeven van de toetsing van de in de literatuur gevonden inhoudelijke, organisatorische en bestuurlijk-juridische knelpunten. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op onderzoeksvraag 7: komen de in de literatuur gevonden knelpunten in de praktijk ook tot uiting? In de discussie van de resultaten zijn tevens deelvragen 6 en 8 meegenomen: welke aanpassingen aan het waterbeleid en ruimtelijk orderingsbeleid zijn nodig om de stedelijke wateropgave efficiënt en effectief te kunnen realiseren en wat zijn verbeterpunten en oplossingsrichtingen?

6.1 Knelpunten afstemming waterbeleid en ruimtelijke orderingsbeleid

In de voorgaande hoofdstukken en paragrafen zijn 21 knelpunten beschreven. Het gaat zowel om inhoudelijke, organisatorische als bestuurlijk-juridische knelpunten. De in de literatuur gevonden knelpunten zijn getoetst aan de praktijk door middel van een enquête. De enquête is uitgezet bij 24 deskundigen verdeeld over Rijk, provincie, waterschap, gemeenten en de wetenschap. In de enquête zijn de knelpunten vertaald naar stellingen. In bijlage 5 zijn de hiervoor besproken knelpunten gerangschikt (inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk-juridisch) en gekoppeld aan stellingen die aan de praktijk getoetst zijn. De voor de enquête gebruikte vragenlijst met de aanbiedingsbrief is opgenomen in bijlage 6 en in bijlage 7 is een overzicht gegeven van de geënquêteerden. De stellingen konden op basis van een zespuntsschaal worden beantwoord. Er zijn 16 enquêtes ingevuld retour gekomen (n=16), een respons van 66,6%.



Figuur 6.1: respons op de enquête per organisatie

Per stelling is de respons in twee figuren (grafieken) weergegeven. In deze figuren kan worden afgelezen hoe de verschillende organisaties op de stelling hebben gereageerd (figuur a) en hoe de verdeling is over algemeen en dagelijks bestuur, ambtelijke dienst en wetenschap (figuur b).

In het algemeen is de spreiding in de antwoorden erg groot. Dat betekent dat de respondenten doorgaans verdeeld zijn over de stellingen en dat de knelpunten niet altijd door alle respondenten worden herkend. De respondenten hebben vanuit hun eigen achtergrond en kennis gereageerd op de stellingen en dit doorgaans verduidelijkt met een toelichting. De gegeven toelichtingen zijn in veel gevallen verhelderend, zodat er toch een aantal conclusies kunnen worden getrokken. In de paragrafen 6.1.1 (inhoudelijke knelpunten), 6.1.2 (organisatorische knelpunten) en 6.1.3 (bestuurlijk-juridische knelpunten) worden 25 van de 39 stellingen behandeld. De resultaten van deze stellingen zijn het meest relevant voor de beantwoording van de hoofdvraag. Bij de behandeling van de stellingen is de volgorde aangehouden zoals ook in de vragenlijst is gehanteerd. Bij iedere stelling wordt het resultaat van de enquête gevisualiseerd, beschreven en bediscussieerd. Daar waar dit aan de orde kan zijn, zijn suggesties gedaan voor aanpassingen of zijn verbeterpunten en oplossingsrichtingen benoemd. Ook is beschreven hoe de knelpunten de realisatie van de stedelijke wateropgave in Delft beïnvloedt. In bijlage 8 zijn de volledige resultaten van de enquête opgenomen.

6.1.1 Inhoudelijke knelpunten (beleid)

In deze paragraaf worden de inhoudelijke knelpunten (aan de hand van 6 stellingen) behandeld.

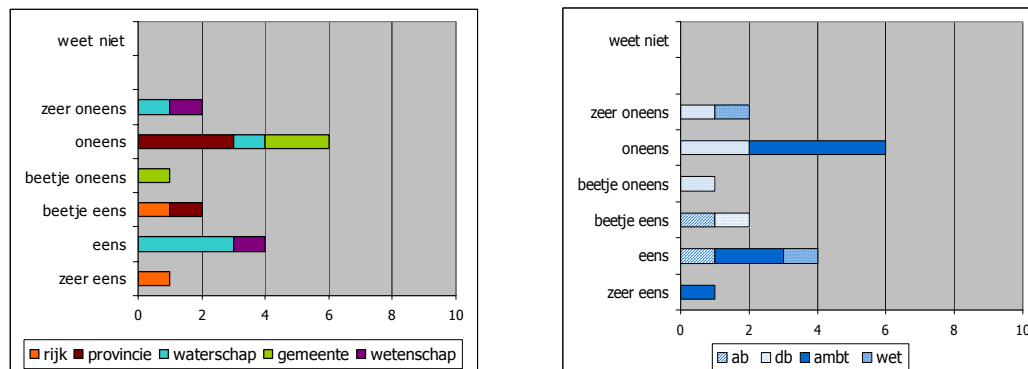
A. Beleid – stelling 1b

In § 5.1.2 is beschreven dat het Milieu en Natuur Planbureau (2006) het als een risico ziet dat beleidsuitgangspunten en beleidsstrategieën door samenwerking tussen partijen onderhandelbaar worden. Dit knelpunt (15b) is met de stelling 1b aan de praktijk getoetst.

A. Beleid – stelling 1b (knelpunt 15b)

Indien beleidsuitgangspunten en/of strategieën onderhandelbaar zijn, leidt dit tot compromisvorming en totstandkoming van suboptimale oplossingen.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.2.



Figuur 6.2 a en b: resultaat enquête A. Beleid - stelling 1b

Toelichting figuur

Zoals uit figuur 6.2 a blijkt kan over het algemeen gesteld worden dat het merendeel van de provinciale en gemeentelijke vertegenwoordigers (respectievelijk 3 van de 4 en 2 van de 3 respondenten) het oneens zijn met deze stelling. Van de vertegenwoordigers van de waterschappen zijn 3 van de 5 respondenten het eens en van het rijk is 1 respondent het een beetje eens en 1 zeer eens.

De twee vertegenwoordigers van het algemeen bestuur zijn het respectievelijk een beetje eens en eens met deze stelling terwijl bij de vertegenwoordigers van het dagelijks bestuur er 1 het een beetje oneens is, 2 het oneens zijn en 1 het zeer oneens is.

Van de wetenschap is 1 het eens en de ander het zeer oneens. De eerste erkent het risico terwijl de tweede respondent zich afvraagt waarom de oplossing suboptimaal zou zijn als het de oplossing is die volgens alle partijen die meebeslissen de beste is.

Discussie

In de praktijk zijn met name de waterschappen het eens en zijn gemeente en provincie het oneens met deze stelling. Een verklaring hiervoor is dat voor zowel provincie als gemeente een brede belangenafweging gemeengoed is, terwijl de waterschappen als functionele democratie zich met name focussen op de waterbelangen. Een aantal respondenten stellen dat het niet altijd hoeft te zijn dat een onderhandeling tot een suboptimale oplossing leidt. *"Dat kan wel als je er vanuit één gezichtshoek tegenaan kijkt, in onze samenleving komen we verder door verschillende gezichtshoeken met elkaar te combineren"*, aldus een van de respondenten.

Het verschil tussen algemeen en dagelijks bestuur is mogelijk te verklaren doordat de dagelijks bestuurders al ervaren dat onderhandelen over de beleidsuitgangspunten en strategieën in de praktijk leidt tot besluiten waarin ook plaats is voor de eigen ambitie. Het uitvoeren van een compromis is een veel gevallen beter dan niets doen.

In de praktijk wordt dit knelpunt door een merendeel van de respondenten niet herkend. Een verklaring hiervoor is dat de gekozen oplossing voor de betrokken partijen wel als optimaal geldt, maar dat dit voor een organisatie als het Milieu en Natuur Planbureau - die van een iets grotere afstand kijkt

- niet per se het geval is. De respondenten (h)erkennen niet dat er sprake kan zijn van een suboptimale oplossing.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

In Delft hebben waterschap en gemeente gezamenlijk een waterplan opgesteld waarin het beleidskader is opgenomen en een uitvoeringsstrategie. Van beide zijden is bij het opstellen van het waterplan aangegeven welke beleidsuitgangspunten niet onderhandelbaar zijn. Voor het waterschap was dit bijvoorbeeld de norm voor waterberging van 325 m³/ha en voor de gemeente het principe van laagst maatschappelijke kosten gecombineerd met het principe van 'werk-met-werk' maken. Het resultaat heeft geresulteerd in een (ambitieuze) plan waarin een gezamenlijke aanpak wordt voorgestaan voor het verbeteren van waterkwantiteit (WB21) en -kwaliteit (KRW).

Kernpunt van het gevoerde proces is dat partijen open hebben gestaan (en dit nog doen) voor elkaars standpunten en vooral ook gefocused hebben op het eindbeeld. Pas nadat het eindbeeld bepaald is, is gekeken hoe dit past in de beleidsuitgangspunten van zowel gemeente als hoogheemraadschap.

Verschuivingen hebben zich vooral voorgedaan in het tempo van realiseren en de prioritering van de concreet benoemde maatregelen. Door deze aanpak is het inzichtelijk wanneer van het eindbeeld wordt afgeweken en beslissen partijen daar bewust over. Hierdoor is de kans minder groot dat uitgekomen wordt op suboptimale oplossingen.

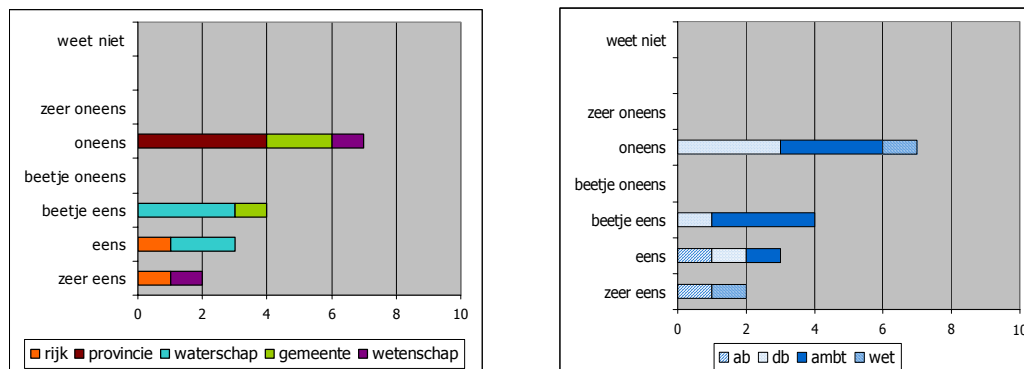
A. Beleid - stelling 2a

In § 5.2 zijn verschillende knelpunten gesignaleerd als het gaat om het belang van water ten opzichte van andere belangen. Een van de knelpunten (21a) betreft het verschil in perceptie tussen de gemeente en waterschappen hoe de wateraspecten moeten worden gezien. Dit knelpunt is met stelling 2a aan de praktijk getoetst.

A. Beleid - stelling 2a (knelpunt 21a)

De ruimteclaim voor wateraspecten moet voorrang krijgen boven andere belangen zoals woningbouw, parkeren, groen etcetera.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.3.



Figuur 6.3 a en b: Resultaat enquête A. Beleid - stelling 2a

Toelichting figuur

Zoals in figuur 6.3 a te zien is zijn 7 van de 16 respondenten het oneens met deze stelling, waaronder alle respondenten van de provincie en 2 van de 3 respondenten van de gemeente. Vanuit het belang van de algemene democratie geredeneerd, is deze beantwoording logisch. Eveneens is logisch dat de vertegenwoordigers van de waterschappen vanuit hun belang geredeneerd, het een beetje eens en eens zijn (respectievelijk 3 en 2 respondenten). Ook de reactie van de vertegenwoordigers van het Rijk is te verklaren. Weliswaar vertegenwoordigen ook zij het algemeen belang, het Rijk staat een stuk verder van de praktijk af en wordt minder geconfronteerd met de belangenafweging in de praktijk. De belangenafweging moet lokaal plaatsvinden. Wel is het gevoel van een aantal respondenten dat - indien geredeneerd wordt vanuit de 'sence of urgency' - soms het belang van water wordt onderschat.

Uit figuur 6.3 b volgt dat van de respondenten die het oneens zijn met de stelling er drie vertegenwoordigers van het dagelijks bestuur zijn, 3 ambtenaren en 1 vertegenwoordiger van de wetenschap. De twee vertegenwoordigers van het algemeen bestuur zijn het respectievelijk eens en

zeer eens met de stelling. De drie vertegenwoordigers van het dagelijks bestuur die het oneens zijn met deze stelling zijn afkomstig van provincie en gemeente. Een mogelijke verklaring voor het verschil in reactie tussen de vertegenwoordigers van het algemeen en dagelijks bestuur is de grotere afstand van de algemeen bestuurders met de praktijk.

Discussie

In de praktijk blijkt het niet zo makkelijk te zijn om de belangen van water boven andere belangen te plaatsen. Ook het realiseren van woningbouw, voldoende parkeergelegenheid en groen hebben nadrukkelijk de maatschappelijke aandacht. Daarbij komt dat de druk van projectontwikkelaars en woningbouw-coöperaties om zoveel mogelijk woningen of bedrijfsoppervlak te realiseren hoog is, mede vanuit winst oogmerk, maar ook vanwege de verdichtingsopgave (40% van de nieuwbouw realiseren in bestaand stedelijk gebied). Aan de andere kant bieden juist de opbrengsten kansen om ook aan de stedelijke wateropgave invulling te geven. Voor de bestuurders betekent dit een voortdurend krachtenspel tussen maatschappij enerzijds en de markt anderzijds. Dit wordt bemoeilijkt indien de bestuurders en de burgers de wateropgave niet herkennen, wat vaak het geval is indien wateroverlast in de praktijk nog niet is voorgekomen.

Er is geen harde conclusie te trekken of dit knelpunt in de praktijk al dan niet wordt herkend. Een deel van de respondenten is het oneens met de stelling, maar een ander (iets groter) deel kan zich in meer of mindere mate vinden in deze stelling. Het lijkt erop dat dit knelpunt lokaal wel negatieve invloed kan hebben op de realisatie van de stedelijke wateropgave.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Ook in Delft prevaleert het waterbelang niet altijd boven de andere belangen. Een stad moet leefbaar zijn, zodat er een goede afweging moet worden gemaakt hoe de ruimte wordt ingevuld. Niet altijd kan dan voorrang gegeven worden aan stedelijke wateropgave. Met de waterstructuurvisie (gemeente Delft, 2006) is afgebakend op welke locaties in Delft in beginsel plaats wordt gemaakt voor invulling van de stedelijke wateropgave. Deze invulling vindt tegelijkertijd plaats met groot onderhoud of aanpassing aan de weg- of infrastructuur, inbreidingen en herstructurering in de periode tot 2025. De waterstructuurvisie is echter wel een dynamisch document. Als er zich kansen voordoen waardoor de realisatie van de stedelijke wateropgave versneld kan worden, tegen lagere kosten kan worden uitgevoerd of waardoor een beter watersysteem kan worden gecreëerd, worden deze benut. Feit blijft wel dat in een compacte stad soms creativiteit en innovatie nodig is om de stedelijke wateropgave op een bepaalde locatie te kunnen realiseren. Zowel gemeente als waterschap moeten hiervoor open staan teneinde mogelijkheden – als deze zich voordoen – te kunnen benutten.

Het helpt als partijen gezamenlijk de wateropgave (virtueel) inpassen in het stedelijk gebied. Naast waterdeskundigen moeten bij dit proces ook ruimtelijk ordenaars (planologen en stedenbouwkundigen) worden betrokken. Hierdoor ontstaat er een breed commitment waar de wateropgave in stedelijk gebied kan en zal worden gerealiseerd.

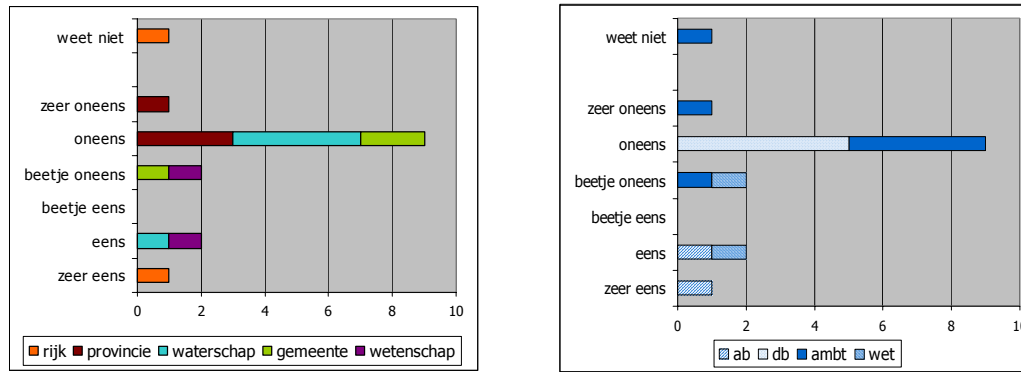
A. Beleid - stelling 2b

Een tweede knelpunt in het verlengde van knelpunt 21a (A. Beleid stelling 2a) dat in § 5.2. aan de orde is gekomen wat betreft het belang van water ten opzichte van andere belangen is dat de algemene democratie andere belangen laten prevaleren voor waterbelangen. Dit knelpunt is met stelling 2b aan de praktijk getoetst.

A. Beleid - stelling 2b (knelpunt 21b)

Gemeenten en provincies bagatelliseren de ruimteclaims voor wateraspecten.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.4.



Figuur 6.4 a en b: Resultaat enquête A. Beleid - stelling 2b

Toelichting figuur

Uit figuur 6.4 a blijkt dat de meeste respondenten, (3 vertegenwoordigers van de provincie, 4 van de waterschappen en 2 van de gemeente) het oneens zijn met deze stelling. Het algemene beeld is dat de wateropgave wel degelijk serieus genomen wordt door gemeente en provincie.

Uit figuur 6.4 b blijkt dat alle vertegenwoordigers van het dagelijks bestuur het oneens zijn met deze stelling, terwijl die van het algemeen bestuur het respectievelijk eens en zeer eens zijn. Uit de resultaten van de enquête is het niet verklaarbaar waarom de twee vertegenwoordigers van het algemeen bestuur het juist eens zijn met deze stelling, terwijl de vertegenwoordigers van het dagelijks bestuur het oneens zijn. Mogelijk komt deze reactie voort uit het feit dat in de praktijk het niet altijd zo is dat andere belangen boven de waterbelangen prevaleren. De dagelijks bestuurders zitten veel dicht op dat proces - in het kader van de waterplannen - dan de algemeen bestuurders.

Discussie

Dit knelpunt wordt duidelijk niet in de praktijk herkend, wellicht dat dit in het verleden wel het geval is geweest, de betrokken respondenten ervaren dit echter thans niet zo. Dit hoeft echter nog niet representatief te zijn voor de overige gemeenten en provincies in Nederland. Zowel Delft als Alkmaar hebben al langere tijd een waterplan zodat water goed op de politieke agenda staat. Binnen Nederland zijn er nog vele gemeenten die nog niet over een waterplan beschikken. Ook zal er verschil zijn tussen Oost- (hoog) en West- (laag) Nederland. Zo is in West-Nederland over het algemeen meer oppervlaktewater in de gemeenten aanwezig. In Oost-Nederland infiltreert daarentegen veel meer water in de bodem.

Wel signaleert men een nieuw knelpunt als het gaat om de opgave van het waterschap van de benodigde ruimteclaim. In voorgaande jaren hebben waterschappen (door de druk om snel gegevens te verstrekken en het beperkt beschikbaar zijn van het geschikte instrumentarium) de ruimteclaim vaak overschat. Thans is er een tendens dat meer in detail bekend wordt welke ruimteclaim werkelijk nodig is. Deze ligt vaak fors lager, waardoor het vertrouwen in de getallen afgenomen is.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Ook in Delft is er geen sprake dat de gemeente de ruimteclaim voor de wateropgave bagatelliseert. Wel zou het waterschap graag zien dat de realisatie van de wateropgave plaatsvindt in de periode tot 2015, terwijl de gemeente – meer realistisch – uitgaat van 2025. Dit levert echter geen knelpunt op.

Het waterschap moet samen met de gemeente de wateropgave bepalen met de daarbij behorende ruimteclaim. Door de benodigde ruimte alvast een plaats te geven (in een waterstructuurvisie), ontstaat inzicht of de wateropgave inpasbaar is, en welke inspanningen dat met zich mee brengt.

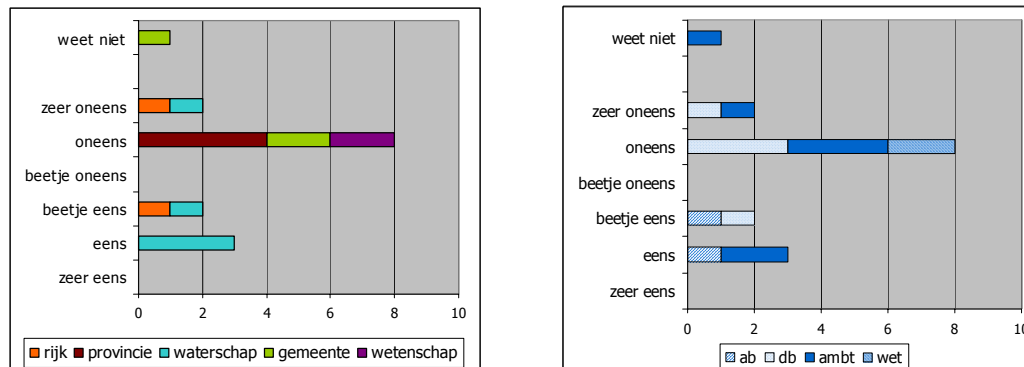
A. Beleid – stelling 3

In § 4.2.2. constateert het Milieu en Natuur Planbureau (2006) dat meerdere wateraspecten tegelijkertijd belangrijk zijn. Dat geldt zowel voor het waterbeleid, als voor de afstemming met andere beleidsterreinen. Dit knelpunt (12) is met stelling 3 aan de praktijk getoetst.

A. Beleid – stelling 3 (knelpunt 12)

Het stellen van prioriteiten is met het huidige wettelijk en beleidskader niet goed mogelijk.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.5.



Figuur 6.5 a en b: Resultaat enquête A. Beleid - stelling 3

Toelichting figuur

Zoals uit figuur 6.5 a kan worden afgeleid reageren de vertegenwoordigers van het waterschap anders op deze stelling dan die van provincie, gemeente en wetenschap. De respondenten van de waterschappen constateren dat bij de KRW het RO-instrumentarium nog ontbreekt en ook dat NBW en KRW als twee aparte sporen worden bewandeld met een verschillend tempo. Een vertegenwoordiger van de wetenschap constateert dat het slecht samenhangende kader partijen juist de kans biedt om eigen prioriteiten te stellen in plaats dat deze centraal worden opgelegd. Uit figuur 6.5 b blijkt verder dat de vertegenwoordigers van het algemeen bestuur het respectievelijk een beetje eens en eens zijn terwijl van de dagelijks bestuurders 1 vertegenwoordiger het een beetje eens is, 3 het oneens zijn en 1 het zeer oneens is. Kennelijk zien de algemeen bestuurders nog onvoldoende samenhang tussen NBW en KRW en wordt de integratie – zo die er al is – met name op projectniveau uitgewerkt (waardoor dit aan het gezichtsveld van de algemeen bestuurder voorbijgaat).

Discussie

In het algemeen kan worden gesteld dat dit knelpunt in de praktijk niet wordt herkend. Alleen de waterschappen herkennen het knelpunt. Een mogelijke verklaring is dat het met name de waterschappen zijn die aan de KRW werken. De afstand tot provincies en met name de gemeenten is groter. Daarnaast zijn de mogelijke maatregelen pas recent in beeld gebracht en door de waterschappen gerapporteerd aan de desbetreffende RBO's (zie ook § 2.1.2). In veel gevallen zijn het maatregelen die de waterschappen (inclusief Rijkswaterstaat) moeten nemen. De provincies en gemeenten zijn (nu nog) met name gefocused op de kwantitatieve stedelijke wateropgave.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

In Delft ligt de prioriteit bij de realisatie van de kwantitatieve stedelijke wateropgave. Deze wordt echter zodanig gerealiseerd dat ook de kwalitatieve stedelijke wateropgave (zoals nu bekend grotendeels) wordt ingevuld. Een punt van aandacht is dat niet alle stedelijke watergangen onderdeel uitmaken van een waterlichaam in de zin van de KRW. Hierdoor is er (in zekere zin) geen 'afrekenbare noodzaak' om de chemische en ecologische waterkwaliteit verregaand te verbeteren. Doordat de stedelijke polders afwateren op het boezemsysteem – dat wel een waterlichaam is – is echter kwaliteitsverbetering wel gewenst.

Lang niet alle gemeenten hebben de kwantitatieve stedelijke wateropgave in beeld, om over de kwalitatieve opgave maar niet te spreken. De gemeenten die de opgave wel (in grote lijnen) in beeld hebben – en vaak ook al maatregelen hebben genomen dan wel een uitvoeringsprogramma hebben opgesteld – zijn de gemeenten die de afgelopen jaren te maken hebben gehad met wateroverlast door hevige neerslag. Afhankelijk van het gebied ligt de focus op kwantiteit of op kwaliteit. In stedelijk gebied zal de focus vooral gericht zijn op kwantiteitsmaatregelen omdat daarmee hinder en schade kan worden voorkomen. Daar waar de kwaliteit belangrijk is – in natuurgebieden of zwemwater – zal de

focus meer op kwaliteitsmaatregelen komen te liggen. Dat betekent dat de belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden.

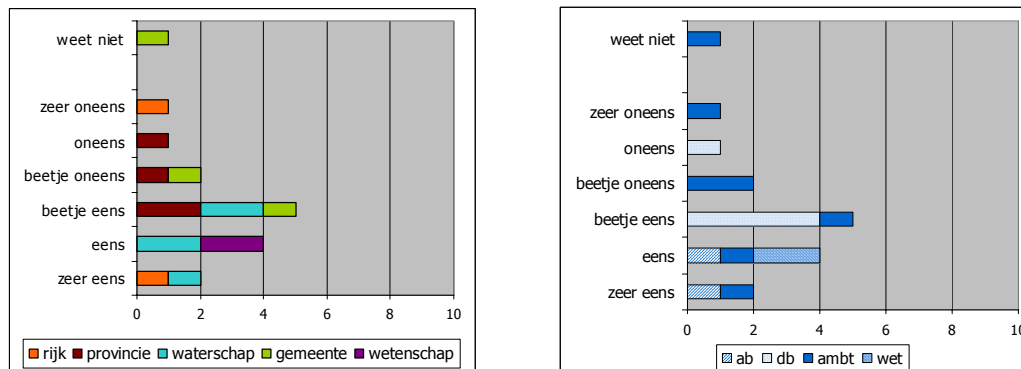
A. Beleid – stelling 4

In § 5.2 constateert het IPO (2000) dat de horizontale afstemming op nationaal niveau tussen de drie landelijke nota's, voor het ruimtelijk beleid, het waterhuishoudkundig beleid en het milieubeleid, nog onvoldoende een samenhangend en elkaar wederzijds versterkend beleid vertoont. Dit knelpunt (18) is met stelling 4 aan de praktijk getoetst.

A. Beleid – stelling 4 (knelpunt 18)

De horizontale afstemming tussen de drie landelijke nota's voor het waterhuishoudkundig- ruimtelijk- en milieubeleid vertoont een onvoldoende samenhangend en een te weinig elkaar wederzijds versterkend beleid.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.6.



Figuur 6.6 a en b: Resultaat enquête A. Beleid - stelling 4

Toelichting figuur

Uit figuur 6.6 a volgt dat vooral de vertegenwoordigers van Rijk, provincie en gemeente (zeer) verdeeld zijn en dat de vertegenwoordigers van waterschap en wetenschap meer op één lijn zitten. Van de vertegenwoordigers van het algemeen bestuur is 1 het eens en 1 het zeer eens met de stelling. Van de vertegenwoordigers van het dagelijks bestuur zijn 4 het een beetje eens en is 1 het oneens met de stelling. Over de gehele linie zijn 5 van de 16 respondenten het een beetje eens, 4 respondenten het eens en 2 respondenten het zeer eens, zodat geconcludeerd kan worden dat het knelpunt in de praktijk door een beperkte meerderheid wordt bevestigd. Uit de opmerkingen van de respondenten blijkt echter dat het gestelde niet als groot knelpunt ervaren wordt. Eén vertegenwoordiger van de provincie vindt dat de vervlechting juist op provinciale schaal moet plaatsvinden. Een vertegenwoordiger vanuit de wetenschap reageert dat met name ten aanzien van stedelijk waterbeheer onvoldoende samenhang en weinig samenwerking is om de beleidsdoelen te realiseren: "VROM-nota's gaan vrijwel voorbij aan grondwaterproblematiek en waterkwaliteitsproblemen (en de gevolgen van beide voor de inrichting van stedelijke gebieden)".

Discussie

Sommige respondenten reageren dat er mogelijkheden tot integratie zitten in het stroomgebiedbeheerplan van 2015 of met de Nationale Adaptatiestrategie Ruimte voor Klimaat (ARK). Vanuit de Nationale Adaptatiestrategie Ruimte voor Klimaat (Ministerie van VROM et al., 2007) wordt een integrale en gebiedsgerichte aanpak nagestreefd. Het klimaatbestendig maken van Nederland is een van de grootste ruimtelijke opgaven van de 21^e eeuw. Een opgave die in toenemende mate sturend wordt voor korte en lange termijn investeringsbeslissingen. Klimaatverandering heeft directe gevolgen voor veiligheid, leefklimaat, biodiversiteit en economie. Tot nu toe zijn de gevolgen van klimaatverandering alleen in het waterbeheer onderkend en vertaald in maatregelen. De adaptatiestrategie stimuleert een integrale en gebiedsgerichte aanpak op regionaal niveau waarbij herijking van investeringsprojecten en uitvoering van projecten die bijdragen aan de klimaatbestendige ruimtelijke inrichting vorm krijgen.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

In Delft wordt deze stelling ook niet als knelpunt ervaren doordat de integratie op lokaal niveau plaatsvindt/heeft plaatsgevonden. Met het waterplan is per (stedelijke) polder geanalyseerd hoeveel waterberging in het kader van WB21 moet worden gerealiseerd en welke ruimteclaim hiervoor nodig is. De ruimtelijke vertaling heeft plaatsgevonden door het opstellen van een waterstructuurvisie waarin op basis van het principe van duurzaam integraal waterbeheer de ruimteclaim een plaats heeft gekregen. In de ruimteclaim is ook aandacht besteed aan de waterkwaliteit door de ruimte voor waterberging vooral ook te zoeken in de realisatie van natuurvriendelijke oevers (waardoor het zelfreinigend vermogen toeneemt) en de verbinding van watergangen (voor mogelijkheden van circulatie en doorspoeling). Bij het opstellen van de waterstructuurvisie zijn meerdere disciplines vanuit gemeente en waterschap betrokken, zodat het resultaat vanuit beide organisaties gedragen wordt. De integratie met het milieubeleid heeft onder meer plaatsgevonden door aandacht te besteden aan het materiaalgebruik binnen het duurzaamheidsbeleid van de gemeente (zie ook § 4.3).

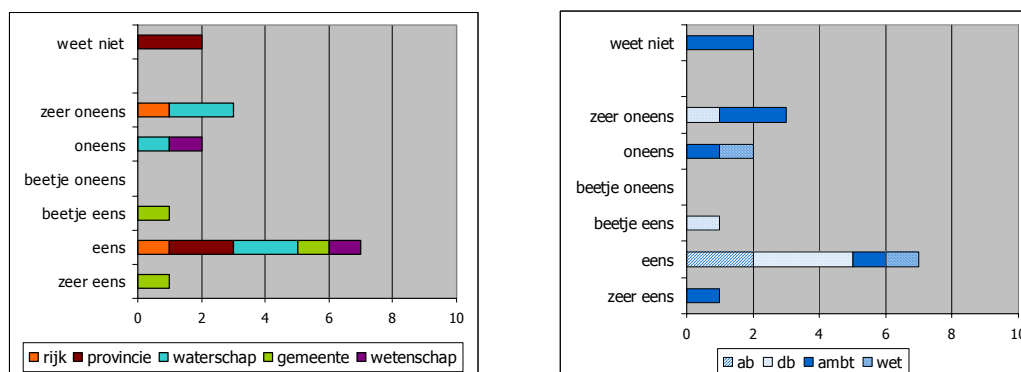
A. Beleid – Stelling 5

In § 4.1.2 is aangegeven dat de oplossing voor waterproblemen te vaak nog in techniek wordt gezocht (knelpunt 10). Dit knelpunt is met stelling 5 aan de praktijk getoetst.

A. Beleid – Stelling 5 (knelpunt 10)

Technische oplossingen voor waterproblemen schenken vaak te weinig aandacht aan ruimte voor water.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.7.



Figuur 6.7 a en b: Resultaat enquête A. Beleid - stelling 5

Toelichting figuur

De respondenten reageren verdeeld op deze stelling. 7 van de 16 respondenten, waaronder 2 algemeen bestuurders en 3 van de vijf vertegenwoordigers van het dagelijks bestuur, zijn het eens met de stelling, 1 respondent is het een beetje eens en 1 is het zeer eens (zie figuur 6.7 a en b). Uit de reacties van de respondenten blijkt dat bij alle partijen het besef aanwezig is dat met technische oplossingen alleen de wateropgave niet wordt opgelost. Zoals één respondent constateert: *"Doordat we in techniek 'blijven' denken, blijf je op de traditionele manier de faciliterende opdracht van het waterbeheer benaderen. Het afstemmen van water en ruimte door wateraspecten eerder in de RO te brengen is juist om op een andere manier dan techniek invulling te geven aan de zorg voor een goed watersysteem"*.

Discussie

Ook al wordt het knelpunt in de praktijk door een meerderheid van de respondenten bevestigd, uit de reacties van de respondenten blijkt niet dat de technische oplossingen nog de overhand hebben. Het besef dat er meer ruimte moet zijn voor water is bij alle partijen genoegzaam bekend. Soms zijn technische maatregelen gemakkelijker te realiseren, omdat er minder afstemming met partijen nodig is. De meeste respondenten opteren voor een goede (betaalbare) mix, afgestemd op de lokale situatie.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

In Delft wordt voor de realisatie van de stedelijke wateropgave in beginsel niet ingezet op technische oplossingen. Aanpassingen van het watersysteem vergen wel ruimte, maar leiden tot een robuuste,

zichtbare en controleerbare oplossing. Daar waar de ruimte niet voorhanden is en naar verwachting op langere termijn (20 tot 30 jaar) ook niet beschikbaar zal komen, worden technische oplossingen niet uitgesloten. Zo is op één locatie in Delft - naar tevredenheid van zowel gemeente als waterschap - waterberging onder het straatoppervlak (voorzien van waterdoorlatende verharding) gerealiseerd. Deze aanpak maakt het mogelijk om op basis van de principes van integraal duurzaam waterbeheer ook aandacht te besteden aan de invulling van de kwalitatieve wateropgave. Voorts biedt het ruimte om – in het geval dat de wateropgave groter blijkt te zijn dan nu is aangenomen – in de toekomst additionele technische oplossingen toe te passen.

Voor het op een effectieve en efficiënte wijze realiseren van de stedelijke wateropgave (zowel kwantitatief als kwalitatief) is het in eerste instantie noodzakelijk dat deze opgave door partijen eenduidig in beeld is gebracht. Basis voor de kwantitatieve opgave zijn de landelijk geaccepteerde risiconiveaus zoals overeengekomen in het Nationaal Bestuursakkoord Water. De kwalitatieve opgave wordt op grond van de Kaderrichtlijn Water uitgewerkt. Afhankelijk van de lokale situatie kunnen de partijen er gezamenlijk voor kiezen om van de werknormen uit het NBW af te wijken. Het bepalen van het veiligheids- of kwaliteitsniveau is een bestuurlijke keuze. De consequenties daarvan moeten – door de algemene democratie (lees: gemeente) – worden afgewogen tegen andere belangen. Voor deze fase is het niet noodzakelijk dat het waterbeleid en/of ruimtelijk ordeningsbeleid wordt aangepast, het vereist samenwerking tussen gemeente (eventueel provincie) en waterschap. Partijen doen er goed aan om de opgave vooraf te bepalen en niet af te laten hangen van ontwikkelingen. Indien vooraf op hoofdlijnen wordt bepaald hoe de kwantitatieve of kwalitatieve opgave gerealiseerd gaat worden, kan daar met (ruimtelijke) ontwikkelingen op ingespeeld worden.

6.1.2 Organisatorische knelpunten (beleidsproces)

In deze paragraaf worden de organisatorische knelpunten (aan de hand van 8 stellingen) behandeld.

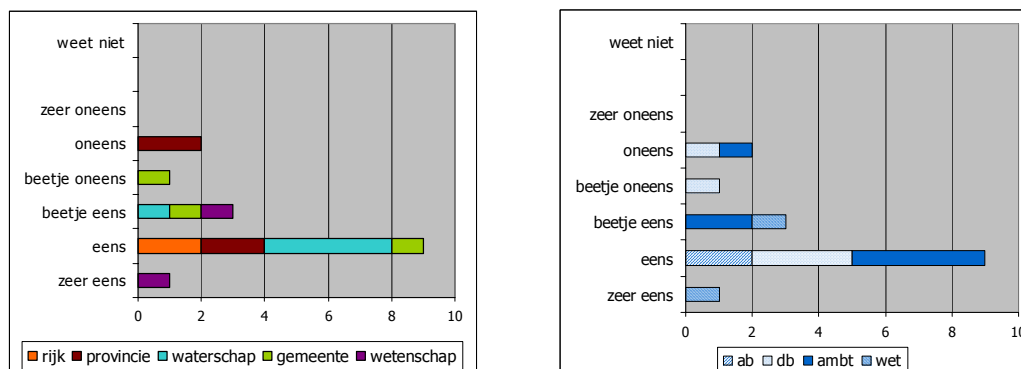
B. Beleidsproces – stelling 2a

In § 3.2.1 zijn knelpunten beschreven die terug te voeren zijn onder de noemer cultuurverschillen. Zo bestaat er een cultuurverschil tussen de ruimtelijke ordening en waterbeleid. Een van de knelpunten is dat binnen de ruimtelijke ordening vaak alleen op grond van gewenste maatschappelijke functies wordt geordend (knelpunt 7a). Dit knelpunt is met stelling 2a aan de praktijk getoetst.

B. Beleidsproces – stelling 2a (knelpunt 7a)

Gemeenten en provincies moeten meer ordenen vanuit natuurlijke samenhangen binnen en tussen watersystemen en minder op grond van gewenste maatschappelijke functies.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.8.



Figuur 6.8 a en b: Resultaat enquête B. Beleidsproces - stelling 2a

Toelichting figuur

In de praktijk kunnen de meeste respondenten zich vinden in deze stelling. Van de 16 respondenten is 1 het zeer eens, zijn 9 het eens en zijn 3 het een beetje eens. Wel zijn er enkele noties. Zo wordt aangegeven dat de noodzaak hiertoe lokaal kan verschillen, bijvoorbeeld het verschil tussen nat Nederland en de oostelijk gelegen hoge droge zandgronden. Een andere respondent geeft aan dat het

niet zozeer om de ruimtelijke ordening gaat, maar om de inrichting van het gebied. Of zoals een respondent heeft verwoord: "*de maatschappelijke functies drukken uit wat wij als maatschappij willen en zijn dus leidend, water kan daarbij wel een belangrijke randvoorwaarde zijn (lagenbenadering)*".

Discussie

Het is opvallend te constateren dat de meeste respondenten het een beetje eens, eens of zeer eens zijn met deze stelling terwijl met name de vertegenwoordigers van gemeente en provincie het oneens waren met stelling 2a dat de ruimteclaim voor wateraspecten voorrang moet krijgen boven andere belangen zoals woningbouw, parkeren, groen etcetera (stelling 2a van het onderdeel A. Beleid). Dit is waarschijnlijk te verklaren doordat de respondenten de ruimteclaims voor water gelijk stellen aan de overige ruimteclaims.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

In Delft zijn de natuurlijke samenhangen van de watersystemen basis geweest voor de opgestelde waterstructuurvisie. Doordat de waterstructuurvisie wordt verankerd in de ruimtelijke plannen wordt in de ruimtelijke ordening nadrukkelijk rekening gehouden met de natuurlijke samenhangen binnen de watersystemen.

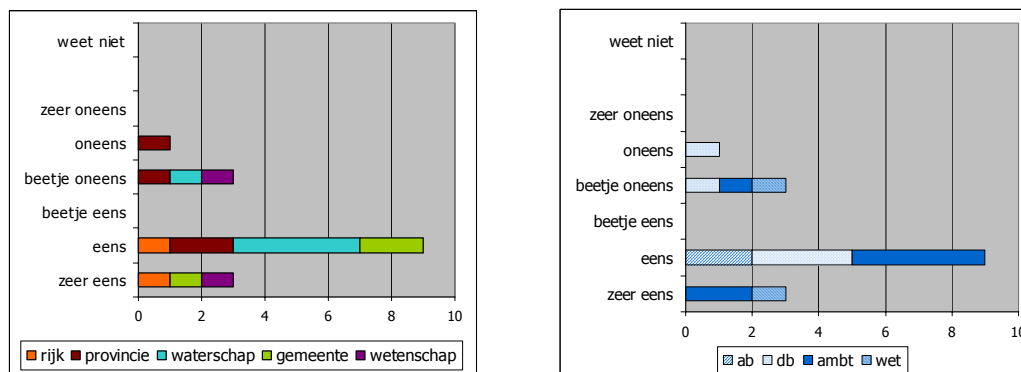
B. Beleidsproces – stelling 2b

In § 3.2.1 wordt verder geconstateerd dat partijen in de watersector onvoldoende open samenwerken (knelpunt 7b). Dit knelpunt is met stelling 2b aan de praktijk getoetst.

B. Beleidsproces – stelling 2b (knelpunt 7b)

De actoren in de watersector moeten meer open en interactief samenwerken.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.9.



Figuur 6.9 a en b: Resultaat enquête B. Beleidsproces - stelling 2b

Toelichting figuur

De stelling dat actoren in de watersector meer open en interactief moeten samenwerken krijgt bijval van de meeste respondenten (9 eens en 3 zeer eens). De meeste respondenten tekenen daarbij wel aan dat het wel de goede kant op gaat. De algehele teneur is dat de respondenten de indruk hebben dat – ook al kan het altijd beter – de actoren al goed samenwerken.

Discussie

Vooral op de locaties waar in het verleden problemen met wateroverlast zijn geweest, wordt er samengewerkt tussen de verschillende actoren. Lang niet alle gemeenten hebben (gelukkig) wateroverlast ervaren en het is maar de vraag of alle gemeenten dat in de (nabije) toekomst zullen ervaren. Zoals uit hoofdstuk 4 en bijlage 4 blijkt, wordt de kans dat er zich in de toekomst problemen gaan voordoen groter. De vraag is of partijen bereid zijn daarop te anticiperen en in hoeverre er processen of ontwikkelingen zijn waarbij kan worden aangesloten.

Zowel Rijk, provincie, gemeente, waterschap als een groot aantal organisaties houden zich bezig met waterbeheer. Hierdoor gaat er veel tijd verloren met afstemming. Toch is samenwerking – en dus afstemming – essentieel om de stedelijke wateropgave daadwerkelijk te realiseren.

Als knelpunt uit het praktijkonderzoek is naar voren gekomen het grote aantal gemeenten waar waterschappen en provincies mee te maken hebben. Het heeft voordeel indien meer in regionale samenwerkingsverbanden de opgave wordt ingevuld. Een voorbeeld hiervan is het Waterkader Haaglanden waarbij partijen, waaronder het Stadsgebied, samenwerken aan de realisatie van kwantitatieve stedelijke wateropgave. In navolging hiervan, zetten partijen zich nu ook in voor de invulling van de kwalitatieve stedelijke wateropgave, waarbij ingezet wordt op zoveel mogelijk synergie. Binnen het samenwerkingsverband wordt toegewerkt naar regionale bestuursakkoorden.

Het RIZA heeft in 2001 onderzoek verricht naar de afstemming op provinciaal niveau van de verschillende beleidsplannen op het gebied van ruimte, water en milieu (het omgevingsbeleid). Zij concluderen dat afhankelijk van het afstemmingsmodel (haasje-over, synchronisatie of integratie) er specifieke accenten – integratie, toetsing en coördinatie – worden gelegd op planfuncties. Het beleidsveld ruimtelijke ordening is op provinciaal niveau ongeacht het afstemmingsmodel het leidende beleidsveld. De keuze voor het te hanteren afstemmingsmodel hangt mede af van gebiedsspecifieke omstandigheden als ruimtelijke complexiteit, mate van stedelijke dynamiek en de omvang van de waterschapsorganisatie (RIZA, 2001).

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Hoewel in Delft goed wordt samengewerkt, is ook hier verbetering mogelijk. Positief aan de samenwerking is dat eerst gezamenlijk de stedelijke wateropgave is bepaald, daarna het pakket aan maatregelen dat nodig is om die stedelijke wateropgave te realiseren waarna op basis van taakstelling afspraken zijn gemaakt over de financiering van deze maatregelen. Het waterschap heeft een accountmanager aangesteld die (op hoofdlijnen) communiceert met de gemeente en bij conflicten fungeert als intermediair. Ook de gemeente heeft een soortgelijke functie gecreëerd. Zoals bij veel waterschappen wordt bij ruimtelijke projecten in het kader van de watertoets vooral aan de zijlijn geadviseerd. Het waterschap zit zelden pro-actief aan tafel om mede het watersysteem bij een ontwikkeling te bepalen. De waterschapsorganisatie vertrouwt op de toetsende rol als het gaat om de vergunningverlening in het kader van de keur. Hierdoor blijven soms kansen liggen. Als het waterschap bij ruimtelijke ontwikkelingen pro-actief aan tafel zou zitten, bereid is om mede te investeren in een goed en duurzaam watersysteem, blijkt vaak veel meer mogelijk en ontstaat er ook enthousiasme voor het resultaat bij andere partijen. Dit enthousiasme zou dan ook weer doorwerken naar andere (toekomstige) projecten.

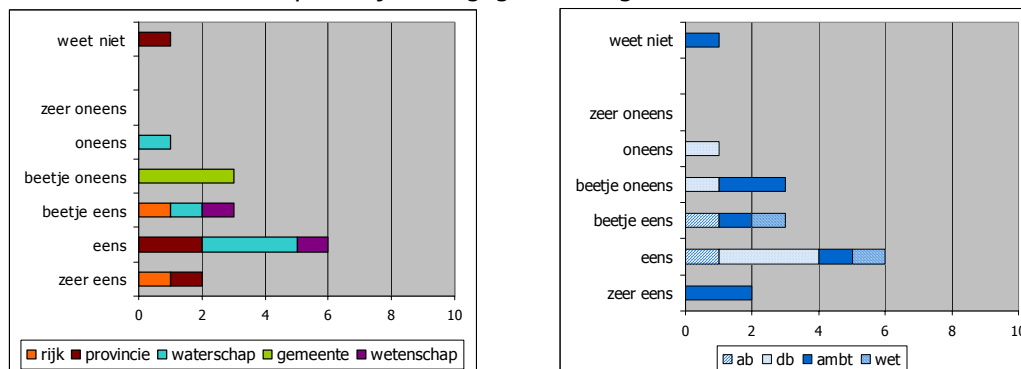
B. Beleidsproces – stelling 3b

De Universiteit van Twente heeft in 2004 onderzoek gedaan naar het functioneren van het huidige planstelsel inzake 'water in de stad' (zie § 5.1.2). In een online-survey hebben 70 respondenten een bijdrage geleverd aan dat onderzoek. Uit dat onderzoek kwam als knelpunt naar voren dat de doelen van hogerop niet altijd passende probleemdefinities en oplossingsrichtingen aanreiken (knelpunt 16b). Dit knelpunt is met stelling 3b aan de praktijk getoetst.

B. Beleidsproces – stelling 3b (knelpunt 16b)

Voor het stedelijk waterbeleid is het van belang om de relevante beleidsdoelen van Rijk en provincie integraal over te nemen.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.10.



Figuur 6.10 a en b: Resultaat enquête B. Beleidsproces - stelling 3b

Toelichting figuur

Wat opvalt in de reactie van de respondenten is dat met name de 3 gemeentelijke respondenten het een beetje oneens zijn met deze stelling. De overgrote meerderheid van de andere respondenten zijn het een beetje eens (3 van de 16), eens (6 van de 16) en zeer eens (2 van de 16).

Discussie

Dit heeft vooral te maken met het lokale niveau waarop de gemeente werkzaam is. De 3 gemeentelijke respondenten geven allen aan dat de doelen lokaal wel moeten passen. Ditzelfde speelt natuurlijk bij de waterschappen op lokaal/regionaal niveau. Uit de opmerkingen van de waterschappers bij hun reactie blijkt ook dat deze notie wordt meegegeven. De reden dat zij aangeven dat zij zich wel kunnen vinden in de stelling heeft mogelijk te maken met het feit dat zij alleen verantwoordelijk zijn voor het waterbelang. De respondenten van Rijk en provincie gaan er over het algemeen vanuit dat het Rijks- en provinciaal beleid doorwerkt. De twee vertegenwoordigers van de wetenschap constateren, ook al zijn ze het respectievelijk een beetje eens en eens met de stelling, dat er regionaal/lokaal iets meer of iets anders geëist kan worden.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

In Delft zijn er niet veel problemen met de hogere doelen, alhoewel de praktijk altijd weerbarstiger is zodat uitvoering binnen de door het Rijk en provincie gestelde termijnen vaak niet reëel is c.q. blijkt te zijn. Als het gaat om de invulling van het waterbeleid wordt Delft gezien als koplopergemeente waarbij reeds in een vroeg stadium geanticipeerd wordt op regelgeving en beleidsdoelen. Binnen de gezamenlijk door de gemeente en het waterschap bepaalde lijn, worden de beleidsdoelen van Rijk en provincie (zoveel mogelijk) ingepast.

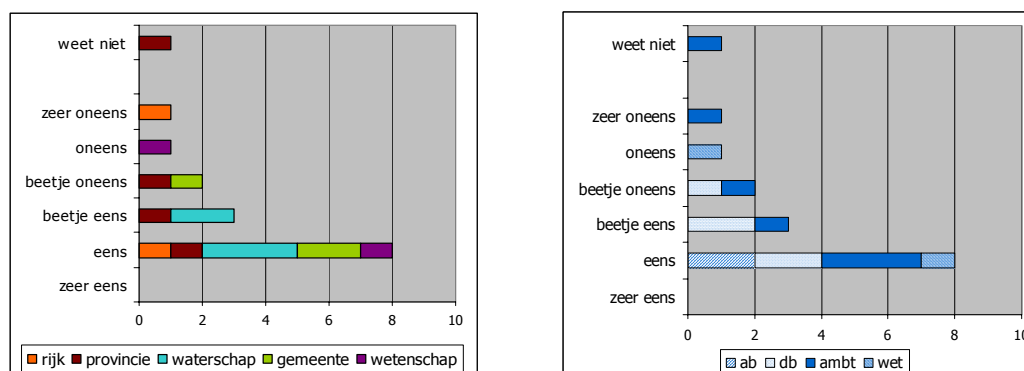
B. Beleidsproces – stelling 4

In § 5.2 heeft het IPO knelpunten signaleerd met betrekking tot de afstemming tussen ruimtelijke ordeningsbeleid en waterbeleid. Naast procedurele knelpunten constateerde het IPO ook een knelpunt (op lokaal niveau) bij de integratie van het waterbeheerplan en de bestemmingsplannen (knelpunt 20). Dit knelpunt is met stelling 4 aan de praktijk getoetst.

B. Beleidsproces – stelling 4 (knelpunt 20)

Bij de integratie van het waterbeheersplan en de bestemmingsplannen op regionaal en lokaal niveau zijn er knelpunten doordat ruimtelijke bestemmingen en waterhuishoudkundige functies vaak niet overeenkomen of in tegenspraak met elkaar zijn.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.11.



Figuur 6.11 a en b: Resultaat enquête B. Beleidsproces - stelling 4

Toelichting figuur

Uit figuur 6.11 a en b blijkt dat de meeste respondenten de stelling in de praktijk herkennen (8 van de 16 eens, 3 van de 16 beetje eens). Bij deze groep zijn ook de vertegenwoordigers van de waterschappen, de twee vertegenwoordigers van het algemeen bestuur en de meeste vertegenwoordigers van het dagelijks bestuur. De verbetering wordt door een aantal respondenten vooral gezien in de afstemming van waterstructuurvisies en bestemmingsplannen of door het uitvoeren van een watersysteemanalyse voorafgaand aan RO-trajecten. Eén respondent constateert ook dat de

gemeentelijke structuurvisies op basis van de nieuwe WRO kansen bieden voor een betere afstemming met het waterbeheerplan. Een van de twee vertegenwoordigers van de wetenschap is van mening dat de meeste ruimtelijke bestemmingen te realiseren zijn, als de inrichting wordt aangepast aan de waterhuishoudkundige functie(s). Hiervoor is afstemming noodzakelijk.

Discussie

Het proces van de watertoets alleen lijkt te mager te zijn om deze afstemming te kunnen garanderen. Waterstructuurvisies voor de gehele gemeente of een (deel van de) regio bieden meer mogelijkheden om aan de voorkant te kunnen sturen. Hierna kan voor deelplannen het proces van de watertoets gevolgd worden waarin verwezen wordt naar de waterstructuurvisie.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

In § 4.3 is beschreven hoe in Delft met de stedelijke wateropgave is/wordt omgegaan. De door de respondenten genoemde watersysteemanalyse is in 2003/2004 uitgevoerd, waarna in 2005 de waterstructuurvisie is vastgesteld. In zowel de watersysteemanalyse als de waterstructuurvisie is vanuit het watersysteem geredeneerd, maar wel met een open vizier voor de kansen die zich vanuit de ruimtelijke ordening de komende jaren voor zullen gaan doen. De waterstructuurvisie is zowel door de gemeente als door het hoogheemradschap vastgesteld. Beide organisaties hebben ook geld vrijgemaakt voor realisatie ervan.

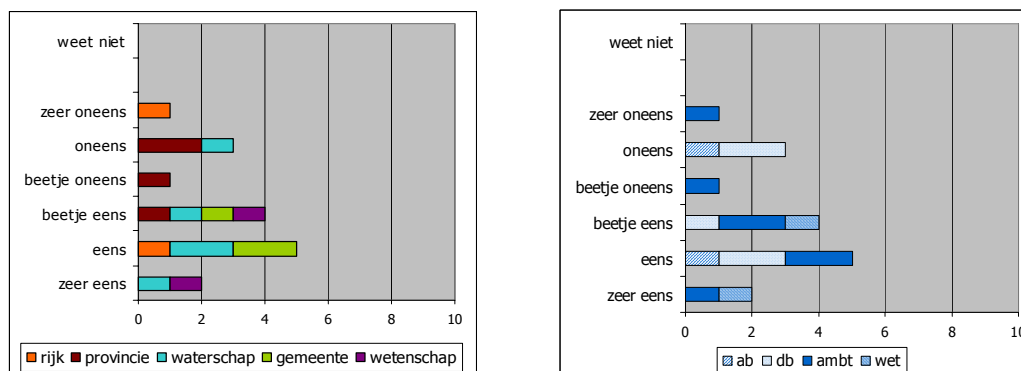
B. Beleidsproces – stelling 6a

In § 3.2.1 omschrijft De Ridder (et al, 1999) dat ruimtelijke ingrepen vaak alleen toelaatbaar zijn indien compensatie plaatsvindt van elementen die door de ruimtelijke ontwikkeling negatief worden beïnvloed. De huidige WRO biedt geen mogelijkheden om regulerend op te treden met betrekking tot gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben. Hierdoor ontstaan er in het huidige recht problemen indien compensatie alleen buiten het plangebied mogelijk is (knelpunt 6). Dit knelpunt is met stelling 6a en 6b aan de praktijk getoetst.

B. Beleidsproces – stelling 6a (knelpunt 6)

Het feit dat de WRO geen mogelijkheden biedt om regels te verbinden aan gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben, is een gemis.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.12.



Figuur 6.12 a en b: Resultaat enquête B. Beleidsproces - stelling 6a

Toelichting figuur

De respondenten reageerden zeer verdeeld op deze stelling (zie figuren 6.12 a en b). Het merendeel van de respondenten (11 van de 16 zijn het in meer of mindere mate eens) vindt het een gemis dat de huidige WRO geen mogelijkheden biedt om regels te verbinden aan gronden die gelegen zijn buiten het gebied. Opvallend is wel dat met name de vertegenwoordigers van de provincie het overwegend oneens (2 oneens, 1 beetje oneens en 1 beetje eens) zijn met deze stelling. De vertegenwoordigers die het oneens zijn, zijn allen bestuurders (1 vertegenwoordiger van het algemeen en 2 van het dagelijks bestuur).

Discussie

De bestuurders die het oneens zijn met de stelling nemen het standpunt in dat – zo compensatie buiten het plangebied al aan de orde moet zijn – ook buiten het bestemmingsplan afspraken gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld in een overeenkomst of in het kader van een waterplan. Op zich een terechte constatering ware het niet dat daarmee nog steeds geen ruimtelijke vastlegging van de wateraspecten gegarandeerd is. De crux van deze stelling is dat gelijk met de ruimtelijke vastlegging voor de wateraspecten binnen het plangebied, de benodigde ruimte voor de compensatie elders wordt verankerd. Dit is dan ook waarschijnlijk de reden dat de vertegenwoordigers van de gemeenten en de waterschappen het (meer of minder) eens zijn met deze stelling. Juist deze partijen ervaren dit in de praktijk. Het maken van afspraken hierover geeft wel aan dat partijen van goede wil zijn, maar geeft geen garantie dat het werkelijk plaatsvindt. Een mogelijkheid is wel het vaststellen van een gemeentebrede waterstructuurvisie die als basis dient en verankerd wordt in de bestemmingsplannen of die wordt vastgelegd in één 'overall'-bestemmingsplan voor de gehele gemeente.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Dit knelpunt is mede de reden geweest om de waterstructuurvisie in Delft op te stellen. Door dit instrument is bij iedere ruimtelijke ontwikkeling duidelijk (vaak is een projectontwikkelaar of woningbouwvereniging initiatiefnemer) of realisatie van oppervlaktewater noodzakelijk is of dat dit ook elders kan worden gerealiseerd. Ervaring leert dat zo'n waterstructuurvisie wel regelmatig (eens per twee jaar) tegen het licht gehouden moet worden om na te gaan of de uitgezette koers nog wel de juiste is. Het moet derhalve een dynamisch instrument zijn en niet een starre visie.

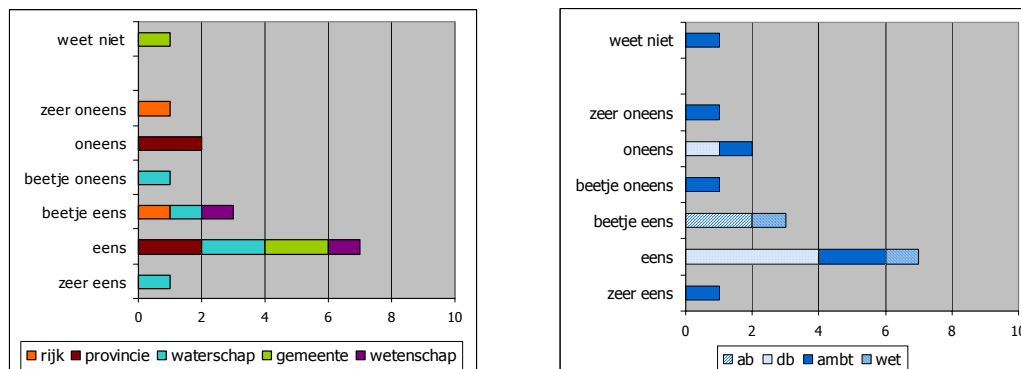
B. Beleidsproces – stelling 6b

Met stelling 6b is het tweede deel van knelpunt 6 (§ 3.2.1) aan de praktijk getoetst.

B. Beleidsproces – stelling 6b (knelpunt 6)

De WRO moet in de mogelijkheid voorzien om regels te kunnen stellen in het geval van compensatie buiten het plangebied, ook al is dit gelegen buiten de gemeente.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.13.



Figuur 6.13 a en b: Resultaat enquête B. Beleidsproces - stelling 6b

Toelichting figuur

Een meerderheid van de respondenten herkent dit knelpunt in de praktijk (3 beetje eens, 7 eens en 1 zeer eens). Hoewel niet alle bestuurders het een gemis vinden dat de WRO geen mogelijkheden biedt om regels te verbinden aan gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben (stelling 6a), zijn 4 van de 5 dagelijks bestuurders toch wel de mening toegedaan dat de nieuwe WRO in die mogelijkheid moet voorzien, en kunnen de twee algemeen bestuurders zich een beetje in de stelling vinden. Eén respondent reageert dat het met de huidige WRO weliswaar niet geregeld is, maar dat het ook niet verboden is. De respondent vraagt zich dan ook af in hoeverre het expliciet regelen er ook toe zal gaan leiden dat het gebruikt zal gaan worden.

Discussie

Vooral in het geval dat de compensatie in een andere gemeente gezocht wordt, is de procedure gecompliceerd. Beide gemeenten zouden in dat geval een ruimtelijke planprocedure moeten

opstarten die aan de inspraakprocedures onderhevig is. Dit vraagt afstemming en zal daardoor naar verwachting leiden tot langere planprocedures. Indien het gaat om regionaal belang voorziet de nieuwe WRO naar verwachting in een regeling waarbij de provincie een bestemmingsplan vaststelt. In hoeverre de situaties waar sprake is van grensoverschrijding in het geval van compensatie daar onder vallen, is niet bekend. Niet duidelijk is dus of in de toekomst van deze mogelijkheid gebruik gemaakt kan of zal worden.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

In Delft speelt dit knelpunt niet doordat de gemeente het standpunt heeft ingenomen dat als het gaat om de stedelijke wateropgave "de eigen broek opgehouden moet worden". Wel zijn er een aantal stedelijke polders die doorsneden worden door een gemeentegrens. Hier liggen mogelijk kansen om de realisatie van de stedelijke wateropgave tegen lagere maatschappelijke kosten in de buurgemeente uit te voeren. Dit is echter niet onderzocht.

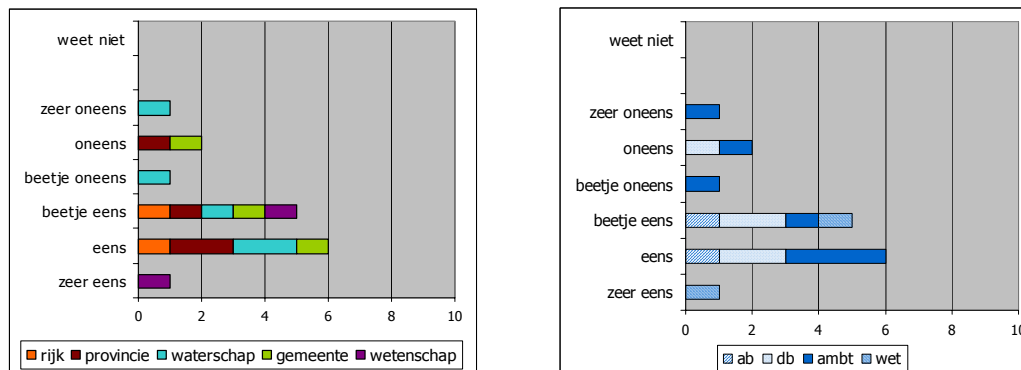
B. Beleidsproces – stelling 7b

In de studie van de universiteit van Twente (zie § 5.2.) is de conclusie getrokken dat Rijk en provincies onvoldoende in de gaten hebben wat er lokaal leeft, terwijl aan de andere kant gemeenten niet altijd voldoende geëquipeerd zijn om adviezen van Rijk en provincie te vertalen naar gemeentelijk beleid en uitvoering. Dit knelpunt (19b) is met stelling 7b aan de praktijk getoetst.

B. Beleidsproces – stelling 7b (knelpunt 19b)

De provincie dient meer sturend op te treden inzake het waterbeleid.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.14.



Figuur 6.14 a en b: Resultaat enquête B. Beleidsproces - stelling 7b

Toelichting figuur

Zoals uit figuur 6.14 a en b blijkt, zijn de respondenten – alhoewel enigszins verdeeld – het eens met deze stelling (5 respondenten een beetje eens, 6 eens en 1 zeer eens), waarmee het in de literatuur gevonden knelpunt in de praktijk wordt bevestigd. Ook de meeste bestuurders kunnen zich vinden in de stelling evenals de twee wetenschappers.

Discussie

Van de provincie wordt een actieve en sturende rol verwacht, die op dit moment niet waargemaakt wordt. Een van de respondenten van het waterschap reageert dat de rol van de provincie door de opschaling van waterschappen min of meer overbodig is geworden. De kaderstellende rol moet echter bij de algemene democratie liggen en kan dus niet door het waterschap worden overgenomen. De provincie heeft hiervoor het juiste schaalniveau; het Rijk staat te ver af van de praktijk, en de gemeenten focussen met name op de lokale belangen. De rol van de provincie kan cruciaal zijn en moet op een goede manier worden opgepakt zodat duidelijkheid wat betreft sturing wordt gecreëerd.

Niet alleen Rijk en provincie stellen beleidsdoelen vast die doorwerken naar gemeente en waterschap. Ook het LBOW en RBO hebben een zeer grote invloed. Beide organisaties zijn essentieel voor de realisatie van de stedelijke wateropgave. Het LBOW en het RBO zijn echter niet democratisch gekozen en ze zijn geen verantwoording schuldig. Daarmee staan ze op gespannen voet met het "huis van

Thorbecke". Het LBOW coördineert de uitvoering van het NBW (oftewel de WB21-opgave) en (mede via het RBO) de KRW-opgave. De provincie heeft de regierol binnen het ruimtelijk en gebiedsgericht beleid en is daarmee belangrijk voor het bereiken van de opgaven vanuit WB21 en KRW (zie § 3.1.1.2). Met al deze coördinatie en regie is het ondoorzichtig wie nu welke partijen aanstuurt. Doordat het LBOW watergestuurd is (immers onder regie van de staatssecretaris V&W), zijn het vooral de waterschappen die invulling geven/tot nu toe hebben gegeven aan de stedelijke wateropgave en zijn de provincies en gemeenten met het RO-spoor veelal volgend (geweest).

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Het waterplan Delft is in 2000 vastgesteld door gemeente en hoogheemraadschap. Aan het waterplan zijn twee studies voorafgegaan: een gemeentelijke visie en een basisdocument voor het waterplan met vooral aandacht voor de kansen voor integraal duurzaam waterbeheer. Bij de totstandkoming van het waterplan is de provincie als een van de partijen betrokken geweest. De provincie is echter niet richtinggevend geweest, zowel gemeente als hoogheemraadschap hadden destijds een duidelijke visie voor de invulling van het (lokale) waterbeleid in Delft. Onderdeel van het waterplan was een kortlopend uitvoeringsprogramma tot 2003. In 2005 is het tweede uitvoeringsprogramma van het waterplan vastgesteld waarin nadrukkelijk afspraken zijn gemaakt over de realisatie van de stedelijke wateropgave (deels concrete maatregelen, deels vertaald in een ruimtelijke structuurvisie). Ook bij dit tweede uitvoeringsprogramma is de provincie niet sturend geweest. Bij een actieve gemeente als Delft is dat ook niet echt nodig. Een duidelijke sturing vanuit de provincie voor de realisatie van de lokale stedelijke wateropgave is nodig als de samenwerking tussen waterschap en gemeente niet loopt. Voor de regionale wateropgave is een goede sturing vanuit de provincie wel belangrijk.

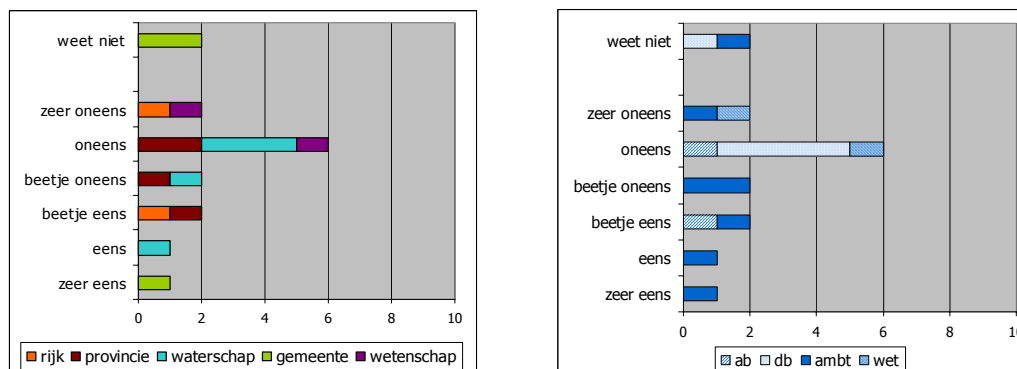
B. Beleidsproces – stelling 7c

In § 5.2 is ook geconstateerd dat de gemeenten teveel afhankelijk zijn van de waterschappen (knelpunt 19c). Dit knelpunt is met stelling 7c aan de praktijk getoetst.

B. Beleidsproces – stelling 7c (knelpunt 19c)

De gemeente is bij de invulling van de stedelijke wateropgave teveel afhankelijk van het waterschap.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.15.



Figuur 6.15 a en b: Resultaat enquête B. Beleidsproces - stelling 7c

Toelichting figuur

Met deze stelling zijn de meeste respondenten het oneens, zodat de conclusie gerechtvaardigd is dat dit knelpunt in de praktijk niet wordt herkend. Volgens figuur 6.15 zijn 2 respondenten het zeer oneens, 6 oneens en 2 een beetje oneens. Dit zijn met name de respondenten van de provincie en het waterschap. Van de twee gemeentelijke vertegenwoordigers is 1 het zeer eens en twee zijn neutraal. Van de bestuurders zijn 5 van de 7 het oneens (1 algemeen bestuurder en 4 dagelijks bestuurders). De wetenschappers zijn het respectievelijk oneens en zeer oneens. Een van de respondenten benadrukt dat bij het realiseren van de stedelijke wateropgave zowel gemeenten als waterschappen van elkaar afhankelijk zijn. Alleen door goede samenwerking tussen gemeenten en waterschappen kan de stedelijke wateropgave gerealiseerd worden. Een andere respondent reageert dat het nog te vroeg is om de rol van het waterschap aan de gemeente over te laten.

Discussie

Voor de realisatie van de stedelijke wateropgave is ruimte essentieel. De gemeente heeft die sleutel in handen en kan relatief zelfstandig de wateropgave realiseren. Voor het waterschap is dat lastiger omdat zij doorgaans geen grondpositie heeft in de stad. Het waterschap is derhalve afhankelijk van de welwillendheid van de gemeente of andere partijen of moet – voor veel geld – een grondpositie verwerven. De realisatie van de wateropgave is derhalve gebaat bij een pro-actieve gemeente.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Het hoogheemraadschap van Delfland heeft als eerste organisatie in Nederland – mede vanuit de urgentie naar aanleiding van de overstromingen van 1998 tot 2001 – een werknorm afgegeven voor de waterbergingsopgave. Op basis van deze werknorm (325 m³ waterberging/ha stedelijk gebied) is in Delft per polder de kwantitatieve wateropgave bepaald. Op initiatief van de gemeente heeft de invulling van deze opgave ruimtelijk plaatsgevonden in de waterstructuurvisie. Daarnaast maakt de gemeente zich hard voor de inbreng van grond om niet. De helft van de opgave kan gevonden worden in openbaar gebied, de andere helft moet gevonden bij ruimtelijke ontwikkelingen in de stad. Bij beide partijen is een besef dat voor de realisatie van de wateropgave de organisaties van elkaar afhankelijk zijn. Indien echter de gemeente niet coöperatief meewerkt, wordt de realisatie van de stedelijke wateropgave bijzonder moeizaam.

6.1.3 Bestuurlijk-juridische knelpunten (institutioneel)

In deze paragraaf worden de bestuurlijk-juridische knelpunten (aan de hand van 11 stellingen) behandeld.

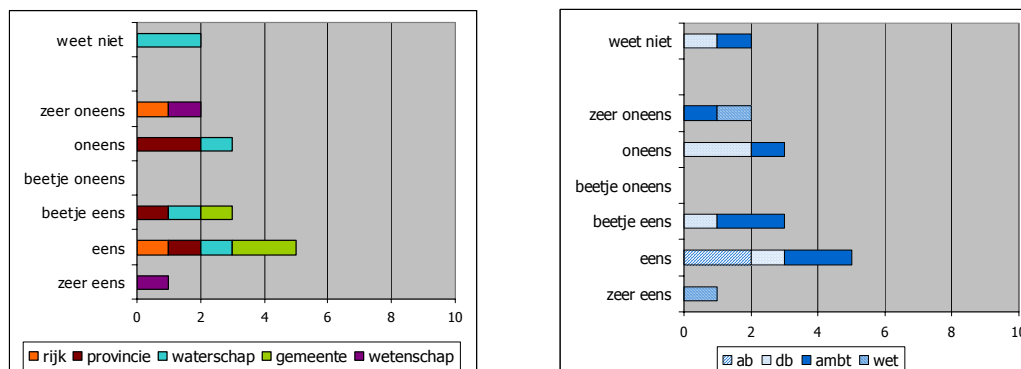
C. Institutioneel – stelling 1b

In § 2.2.1.4 stelt het Milieu en Natuur Planbureau (2006) dat een benadering die uitgaat van watersystemen goed aansluit bij de inhoudelijke karakteristieken van het probleem, maar slecht bij het administratief systeem (knelpunt 4b). Dit knelpunt is met stelling 1b aan de praktijk getoetst.

C. Institutioneel – stelling 1b (knelpunt 4b)

De mismatch van bestuurlijke eenheid en fysisch-geografische eenheid kan leiden tot afwenteling in het watersysteem en van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.16.



Figuur 6.16 a en b: Resultaat enquête C. Institutioneel - stelling 1b

Toelichting figuur

De respondenten reageren op deze stelling zeer verdeeld. Met 1 van de 16 zeer eens, 5 van de 16 eens en 3 van de 16 beetje eens en twee respondenten neutraal kan gesteld worden dat een beperkte meerderheid van de respondenten het 'eens' is met deze stelling. Er is echter geen harde conclusie te trekken dat het knelpunt in de praktijk ook wordt herkend. Uit de toelichtingen blijkt wel dat de respondenten dit niet als een echt knelpunt zien. Volgens de respondenten zijn er middelen voor om dit op te lossen zoals gezamenlijk planontwikkeling. Daarnaast hebben Rijk en provincie bevoegdheden om toezicht te houden.

Discussie

Het is relevant om het resultaat van deze stelling te leggen naast het resultaat van stelling B. Organisatorisch 6a en 6b (§ 6.1.2). Bij die stellingen ging het erom dat de WRO – in het geval van compensatie – in de mogelijkheid zou moeten voorzien om regels te verbinden aan gronden buiten het plangebied. Een meerderheid van de respondenten was van mening – ook al zagen ze het niet als een echt knelpunt – dat de WRO in die mogelijkheid zou moeten kunnen voorzien. Wordt die mogelijkheid gecreëerd (of gebruiken de partijen de al bestaande mogelijkheden), dan zal afwenteling (in het watersysteem, bestuurlijk en kosten) naar verwachting minder snel aan de orde zijn. Een verklaring voor deze reacties is dat – in het verleden meer dan nu – afwenteling van verantwoordelijkheden plaatsvindt. Doordat partijen (met name de gemeenten) meer inzicht hebben gekregen in de problematiek en er vanaf 2000 steeds meer bewustwording is dat er daadwerkelijk ruimte moet worden gemaakt voor water en dat alle partijen daarin hun verantwoordelijkheid moeten nemen (ook al hebben ze zelf geen overlast), wordt er minder afgewenteld. Daarbij komt dat de waterschappen met het instrument van de watertoets een instrument in handen hebben om negatief te adviseren in het geval van afwenteling en hier ook meer bewust mee omgaan.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Van afwenteling is alleen sprake als partijen hun verantwoordelijkheid niet nemen. In de regio Haaglanden – waaronder ook de gemeente Delft valt – is onder regie van het Stadsgewest Haaglanden het Waterkader Haaglanden opgericht (zie ook Atlantis Alliantie, 2006). Bij dit waterkader zijn alle gemeenten van de regio Haaglanden aangesloten alsmede de provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap van Delfland. Het Waterkader heeft als opdracht meegekregen om een oplossing te zoeken voor de grote kwantitatieve wateropgave in de regio. Daarbij is het watersysteem leidend en wordt met elkaar onderzocht waar de kwantitatieve wateropgave kan worden gerealiseerd. Criteria als tijd en geld worden daarbij meegenomen. Het waterschap is in deze leidend om per polder aan te geven wat de wateropgave inhoudt, terwijl de gemeenten (eventueel in samenwerking met de provincie) naar de ruimtelijke invulling kijken. In 2006 is ook de kwalitatieve wateropgave op de agenda van het Waterkader gekomen. Dit proces loopt nog.

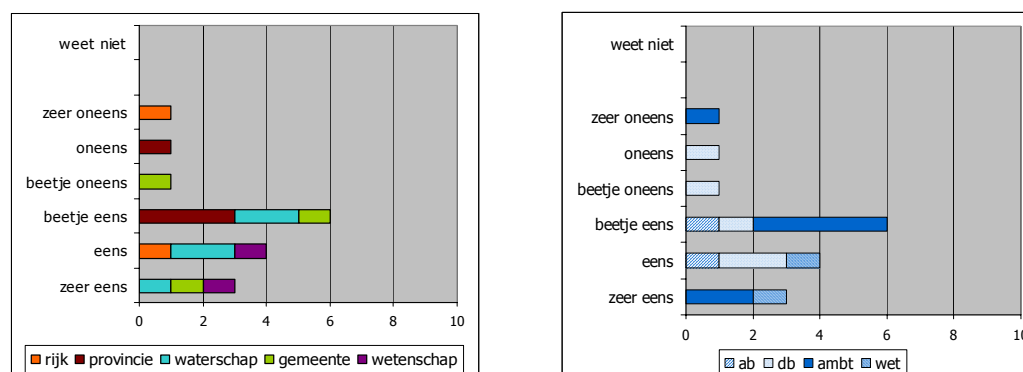
C. Institutioneel – stelling 3

In § 2.2.1.4 is als knelpunt (3) gesignaleerd dat het planstelsel voor de waterhuishouding uitgaat van bestuursgrenzen in plaats van stroomgebiedgrenzen. Dit is aan de praktijk getoetst met stelling 3.

C. Institutioneel – stelling 3 (knelpunt 3)

Voor een goed waterhuishoudkundig beleid, moeten overheidsorganisaties samenwerken aan een plan dat uitgaat van stroomgebiedgrenzen en niet van bestuursgrenzen.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.17.



Figuur 6.17 a en b: Resultaat enquête C. Institutioneel - stelling 3

Toelichting figuur

Bij deze stelling was er een zekere overeenstemming tussen de respondenten. 6 van de 16 respondenten zijn het een beetje eens met de stelling, 4 zijn het eens en 3 zijn het zeer eens. De meeste respondenten zijn derhalve voorstander van een plan dat uitgaat van stroomgebiedgrenzen. Een aantal respondenten wijzen erop dat het stroomgebiedbeheersplan dat in het kader van de KRW

opgesteld moet worden, deze rol vervult of kan gaan vervullen. Andere respondenten zijn kritisch en wijzen op het commitment van partijen. Vooral lokale partijen als gemeenten staan verder af van een plan dat uitgaat van stroomgebiedgrenzen. Terecht dan ook dat een van de respondenten reageert dat een dergelijk plan logisch op de waterhuishouding moet aansluiten, maar dat realisatie binnen de bestuursgrenzen moet gebeuren.

Discussie

Het lijkt erop dat de respondenten een plan op stroomgebiedniveau wel als positief ervaren, maar dat dit onverlet laat dat de gevolgen voor alle verantwoordelijke partijen wel helder moeten worden vastgelegd in een lokaal plan of middels een overeenkomst. Daarbij is het de vraag of een dergelijke constructie niet heel erg complex is, zeker indien bij een dergelijk plan alle betrokken partijen worden betrokken (Nederlandse maar ook buitenlandse), zowel de kwantitatieve als kwalitatieve wateropgave hierin meegenomen wordt en ook nog publieke participatie georganiseerd moet worden. Terecht dat een van de respondenten wijst op de binding van partijen. Een plan op het niveau van een stroomgebied zal alleen hoofdlijnen bevatten en weinig concreet c.q. praktisch uitvoerbaar zijn. Voor de realisatie van de stedelijke wateropgave zijn regionale, maar vooral ook lokale praktisch uitvoerbare plannen noodzakelijk waaraan een beperkt aantal partijen zich concreet kan committeren.

Voor de realisatie van de kwantitatieve stedelijke wateropgave zal een plan op het niveau van het stroomgebied – gelet op de indeling van Nederland met zeer veel polders en peilgebieden – geen tot weinig betekenis hebben. Wel kan dit van belang zijn voor steden die gelegen zijn langs de grote rivieren. Als partijen bovenstroom hun verantwoordelijkheid niet nemen om water vast te houden of te bergen, worden de problemen stroomafwaarts afgewenteld. De kwantitatieve stedelijke wateropgave moet daarom over het algemeen op lokaal en eventueel regionaal niveau door partijen worden afgestemd en gerealiseerd. Voor de kwalitatieve stedelijke wateropgave heeft een plan op stroomgebiedniveau meer betekenis omdat veel watersystemen (nog) afhankelijk zijn van de stroomgebieden voor de aanvoer van water. Het principe van *Schoonhouden – Scheiden – Zuiveren* dient (c.q. zou moeten dienen) als basis voor het gehele stroomgebied.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

De gemeente Delft maakt onderdeel uit van het stroomgebied van de Rijn (deelstroomgebied Rijn-West). Voor het waterbeleid van Delft zal een plan op het niveau van dit stroomgebied alleen kaderstellend kunnen zijn. Het huidige ambitieniveau van het waterbeleid in Delft is hoog. De realisatie van de stedelijke wateropgave heeft en krijgt prioriteit. Een plan op het niveau van het stroomgebied zal voor de realisatie van de wateropgave in Delft derhalve weinig betekenis hebben.

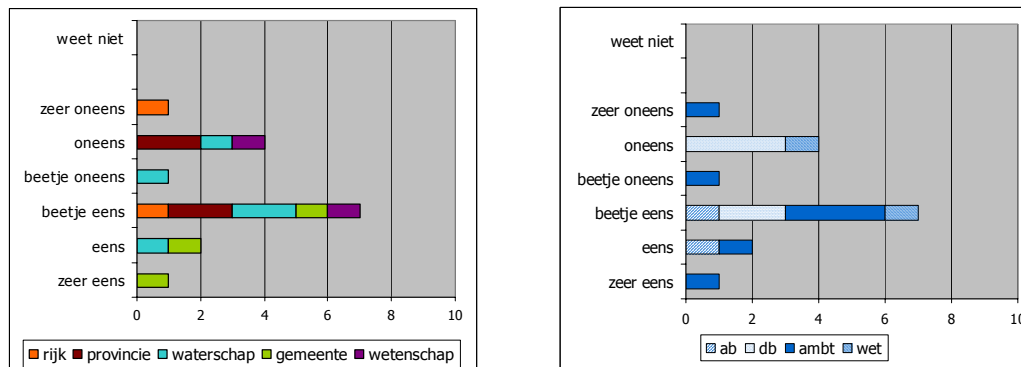
C. Institutioneel – stelling 4

In § 2.2.1 is geconstateerd dat het grootste probleem van de waterwereld is dat ze overgereguleerd is (knelpunt 1). Met stelling 4 is getoetst of de respondenten het hier mee eens zijn.

C. Institutioneel – stelling 4 (knelpunt 1)

Het grootste probleem van de waterwereld is dat deze overgereguleerd is.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.18.



Figuur 6.18 a en b: Resultaat enquête C. Institutioneel - stelling 4

Toelichting figuur

Het Rathenau instituut (2000) en de VROM-raad (2002) hebben een aantal jaar geleden geconstateerd dat de waterwereld overgereguleerd is. Bij een toetsing in de praktijk blijken niet alle respondenten het daarmee eens te zijn. 1 is het zeer oneens, 4 zijn het oneens (waaronder 3 vertegenwoordigers van het dagelijks bestuur en een wetenschapper) en 1 is het een beetje oneens. Van de 16 respondenten zijn 7 respondenten het een beetje eens (waaronder 1 algemeen bestuurder, de overige 2 dagelijks bestuurders en de tweede wetenschapper), 2 het eens en 1 zeer eens. Er kan niet overduidelijk worden geconcludeerd dat dit knelpunt in de praktijk wordt herkend. Uit de reacties valt op te maken dat de meeste respondenten het in ieder geval niet als een knelpunt zien. Vooral de gemeentelijke respondenten en het merendeel van de waterschappers zijn het eens met deze stelling. Dit is te verklaren doordat juist deze partijen de concrete maatregelen moeten uitvoeren en daardoor last hebben van een te hoge regeldruk. Een aantal respondenten verwachten dat de Waterwet tot verbeteringen leidt. Ondanks het feit dat de waterwereld mogelijk overgereguleerd is, hebben (samenwerkende) partijen een manier gevonden om de stedelijke wateropgave te realiseren. De komst van de Waterwet biedt – naar de mening van de respondenten – voldoende vereenvoudiging.

Discussie

Met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke Watertaken op 1 januari 2008 is er meer duidelijkheid gekomen over Water in de stad. Dit geldt met name voor de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de afvoer van overtollig grondwater en hemelwater. Wateroverlast door inundatie vanuit oppervlaktewater blijft een gezamenlijke verantwoordelijkheid van waterschap en gemeente en ook bij wateroverlast door niet of onvoldoende functionerende rioleringsystemen (primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten) moeten partijen gezamenlijk werken aan de oplossing. Voor de grootschalige nationale en regionale opgaven kan het een voordeel bieden dat Rijk en provincies met de verwachte wet- en regelgeving op het gebied van water en ruimtelijke ordening, de bevoegdheid krijgen om zelf bestemmingsplannen op en vast te stellen en dat waterplannen op nationaal en provinciaal niveau tevens worden aangemerkt als structuurvisies in het kader van de ruimtelijke ordening. Dit voorkomt afstemming met vele gemeenten.

Het is de vraag hoe vaak hier in de praktijk gebruik van zal worden gemaakt. Ook in de huidige regelgeving konden Rijk en provincies aanwijzingen geven die opgevolgd moesten worden door gemeente. Daarnaast hebben de provincies in de huidige regelgeving de bevoegdheid om gemeentelijke bestemmingsplannen geheel of gedeeltelijk niet goed te keuren. Verder bieden de gebieds-gerichte processen waarin op regionaal niveau wordt samengewerkt (onder leiding van een stads-gewest of regionaal samenwerkingsverband) kansen (zie ook § 6.1.3, C. Institutioneel – stelling 1 b). Ook is het de vraag of Rijk en provincie bereid zijn om een bestemmingsplan op te stellen als het gaat om de ruimteclaim voor de realisatie van de lokale stedelijke wateropgave.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Het feit dat de waterwereld al dan niet overgereguleerd is, maakt voor de realisatie van de stedelijke wateropgave in Delft niet uit. In het kader van het waterplan hebben gemeente en hoogheemraadschap afspraken over de realisatie gemaakt en daarmee een eigen koers bepaald. Deze koers is niet zo star dat nieuwe beleidslijnen of regelgeving daar niet ingepast kunnen worden, maar het uiteindelijke doel zal naar verwachting niet (veel) wijzigen.

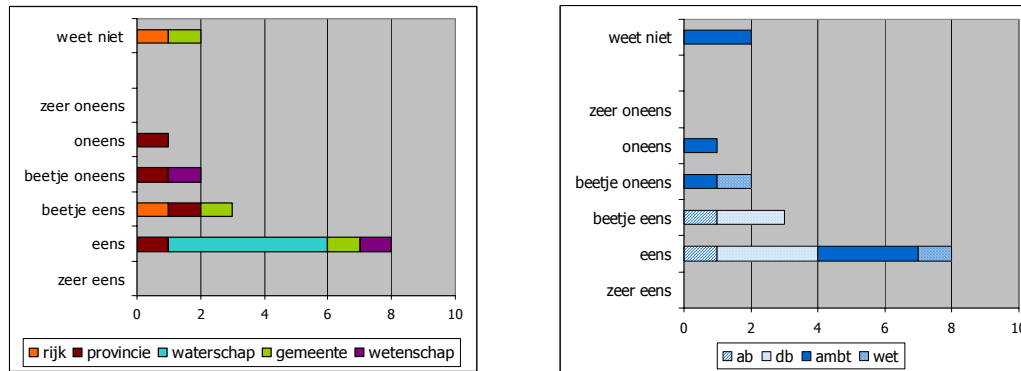
C. Institutioneel – stelling 5a

In § 5.1.1 wordt ingegaan op het knelpunt (14) dat de waterschappen gezien worden als uitvoeringsorganisatie terwijl het een medeoverheid is met eigen, in beginsel complementaire, *bestuurlijke* taken en verantwoordelijkheden. Dit knelpunt is met stelling 5a aan de praktijk getoetst.

C. Institutioneel – stelling 5a (knelpunt 14)

Provincies als beleidsvormend bestuur zien waterschappen vooral als uitvoeringsorganisaties.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.19.



Figuur 6.19 a en b: Resultaat enquête C. Institutioneel - stelling 5a

Toelichting figuur

Uit figuur 6.19 a en b blijkt dat het knelpunt in de praktijk met name door de vertegenwoordigers van het waterschap wordt herkend. Ook alle bestuurders kunnen instemmen met de stelling (algemeen bestuurders eens en beetje eens, dagelijks bestuurders 3 eens en 2 beetje eens). De vertegenwoordigers van Rijk, provincie en gemeente zijn verdeeld. Een van de respondenten van de provincie stelt dat van de waterschappen steeds meer beleidsinbreng wordt verwacht, ook in de richting van gemeenten. Een andere respondent van de provincie schetst de verhouding als volgt: de provincie is verantwoordelijk voor de strategische kaders, het waterschap voor het operationeel waterbeleid, waterbeheer en uitvoering en de gemeente voor het operationeel beleid voor ruimte en water. Een van de twee wetenschappelijke respondenten bevestigt dat in de praktijk de waterschappen een belangrijke rol in de beleidsvorming hebben. De waterschappen hebben als geen andere organisatie kennis van water in brede zin. De provincie kan de strategische kaders niet opstellen zonder nadrukkelijke input van de waterschappen. De (stedelijke) wateropgave wordt bepaald door de waterschappen en gemeenten en vastgelegd in operationeel beleid en waterplannen. Deze wateropgave alsmede de realisatie ervan zijn belangrijke elementen voor het door de provincie vast te leggen strategische kader.

Discussie

Uit het feit dat alle respondenten van de waterschappen het eens zijn met deze stelling kan geconcludeerd worden dat zij van mening zijn dat ze onvoldoende gehoord worden of serieus genomen worden. Dit kan liggen aan een competentiestrijd tussen met name provincie en waterschap of doordat de boodschap door de waterschappen onvoldoende duidelijk wordt overgebracht (zie in dit verband ook § 3.2.1, knelpunt 7).

De waterschappen moeten in eerste instantie gezien worden als mede-overheid en niet als een uitvoeringsorganisatie. De deskundigheid van waterschappen is de laatste jaren toegenomen waardoor het steeds meer de vraag is welke partij welke taken en rollen vervult in samenhang met planfuncties (RIZA, 2001). Dit is al eerder geconstateerd door de commissie Toonen (1999).

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Als het gaat om waterbeheer, is er geen enkele organisatie die meer deskundigheid in huis heeft dan de waterschappen. Dit kan ook niet anders omdat dit tot hun functionele taakstelling behoort. Binnen de gemeente en provincie zit de kennis over de invulling van de ruimte en de mogelijkheid tot het geven van functies door bestemmingsplannen. Hier dient nadrukkelijk een uitwisseling plaats te vinden. In Delft is dit bijvoorbeeld bij de vaststelling van het waterplan, waarin de wateropgave een plaats heeft gekregen, gebeurd door een zeer nauwe samenwerking bij de totstandkoming. Ook is in gezamenlijkheid een waterstructuurvisie opgesteld waarbij de benodigde waterclaims nodig voor realisatie van de wateropgaven zoveel mogelijk een plaats heeft gekregen. Deze waterstructuurvisie is door beide besturen vastgesteld en dient als basis voor de ruimtelijke ontwikkelingen in Delft. In Alkmaar heeft een medewerker van het waterschap enkele maanden bij de gemeente gedetacheerd gezeten teneinde de wateropgave ruimtelijk vast te leggen. Beide projecten laten zien dat door een gerichte samenwerking en door gebruikmaking van elkaars kennis en kunde, de wateropgave realiseerbaar wordt.

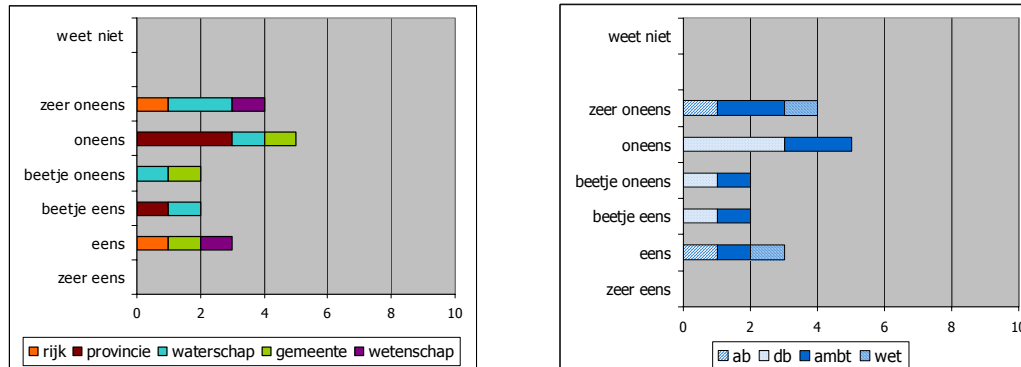
C. Institutioneel – stelling 5b

Het knelpunt uit § 5.1.1 dat de waterschappen gezien worden als uitvoeringsorganisatie (knelpunt 14) is tevens aan de praktijk getoetst met stelling 5b.

C. Institutioneel – stelling 5b (knelpunt 14)

Waterschappen zouden omgevormd moeten worden naar een dienst van de provincie.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.20.



Figuur 6.20 a en b: Resultaat enquête C. Institutioneel - stelling 5b

Toelichting figuur

Voor de vertegenwoordigers van provincie (3 oneens en 1 beetje eens) en de vertegenwoordigers van het waterschap (2 zeer oneens, 1 oneens, 1 beetje oneens en 1 beetje eens) zijn geen voorstanders van het waterschap als dienst van de provincie. Ook de meeste bestuurders zijn geen voorstanders (de algemeen bestuurders zijn het zeer oneens en eens met de stelling, de dagelijks bestuurders 3 maal oneens, 1 beetje oneens en 1 beetje eens). Van de wetenschappers is een respondent het eens onder de voorwaarde dat de provincies dan ook de wettelijke plicht krijgen goed te zorgen voor veiligheid, waterkwaliteit e.d. en dat door het Rijk voldoende toezicht wordt gehouden. De andere wetenschappelijke respondent is het zeer oneens omdat daarmee de stroomgebiedbenadering wordt losgelaten wat niet in overeenstemming is met de KRW.

Discussie

Ondanks het feit dat de meeste respondenten het eens zijn met de stelling dat de waterschappen gezien worden als uitvoeringsorganisatie (voorgaande stelling 5a), zijn de meeste respondenten het niet eens dat dit betekent dat de waterschappen moeten worden opgeheven (politiek standpunt van de PVDA in 2006/2007). Kennelijk is een meerderheid van de respondenten van mening dat de waterschappen meer zijn dan puur uitvoeringsorganisaties.

De vraag is daarnaast of de organisatie van het waterbeheer echt heel anders wordt indien het waterschap een dienst van de provincie wordt. Verdwijnt daarmee ook het functionele karakter en wordt de dienst dan verplicht om een brede afweging te maken? Als de dienst net als Rijkswaterstaat een eigen verantwoordelijkheid heeft is er in zekere zin nog een behoud van het functionele karakter. In dat geval is er echter niet zoveel nieuws onder de zon.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Het hoogheemraadschap speelt een belangrijke rol bij de realisatie van de stedelijke wateropgave in Delft, zowel beleidsmatig (visie en koers) als bij de uitvoering. Het is niet te voorspellen of die rol anders zou zijn ingevuld indien het waterschap als dienst van de provincie zou fungeren.

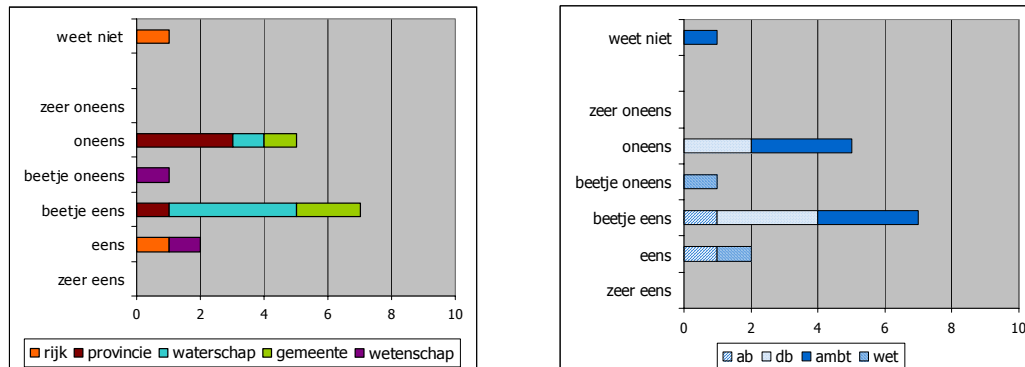
C. Institutioneel – stelling 6b

Volgens Alterra (2002) zijn gemeenten bang dat het betrekken van water bij de gemeentelijke besluitvorming door de toename aan gesprekspartners leidt tot een beperking van de gemeentelijke keuze- en ontwikkelingsmogelijkheden. Wat voor de andere gemeentelijke (vaak economische) belangen bedreigend is (knelpunt 2). Dit knelpunt is in § 2.2.1 beschreven en met stelling 6b aan de praktijk getoetst.

C. Institutioneel – stelling 6b (knelpunt 2)

Water wordt bij de afweging van belangen als bedreigend ervaren voor de andere gemeentelijke (vaak economische) belangen.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.21.



Figuur 6.21 a en b: Resultaat enquête C. Institutioneel - stelling 6b

Toelichting figuur

Ondanks verdeeldheid binnen de groep respondenten zijn de vertegenwoordigers van provincie, waterschap en gemeente wel (redelijk) eensgezind als het gaat om deze stelling. Wat opvalt is dat het merendeel van de provinciale respondenten (3 van de 4) het met de stelling oneens zijn, terwijl het merendeel van de gemeentelijke vertegenwoordigers (2 van de 3) het een beetje eens zijn (zie figuur 6.21). Dit is mogelijk te verklaren doordat de provincies bij ruimtelijke plannen een toetsende rol innemen en daarbij weinig mee krijgen van de discussies die vooraf gevoerd worden.

De reactie van de waterschappers (4 van de 5 beetje eens) is voorspelbaar. Binnen veel gemeenten hebben de waterschappen een 'strijd' moeten voeren (en plaatselijk wordt deze nog steeds gevoerd) om water op de agenda te krijgen.

Discussie

Diverse respondenten reageren dat gemeenten (en projectontwikkelaars) water steeds meer als kans gaan zien en daarmee als minder bedreigend. In den lande zijn er ook genoeg voorbeelden bekend waar water (volop) een plaats krijgt (Delft, Rotterdam, Alkmaar, Heerhugowaard, Groningen etc.).

Het is niet eenduidig vast te stellen of dit knelpunt nu wel of niet in de praktijk wordt herkend. Waarschijnlijk kennen de respondent voorbeelden waar dit wel, en waar dit nadrukkelijk niet het geval is. Dit geeft een gespreid beeld.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Dit knelpunt speelt in Delft op ambtelijk niveau vaak wel een rol, zeker als het gaat om het exploitabel krijgen van een plan. Op bestuurlijk niveau kent men de noodzaak voor meer oppervlaktewater en wordt de ruimteclaim doorgaans gehonoreerd. Wel is er een gezond besef dat een plan wel financieel betaalbaar moet zijn. Soms is het beter om iets te doen en daarmee een deel van de wateropgave in te vullen, dan dat het plan vanwege een ruimteclaim voor water geen doorgang zal vinden.

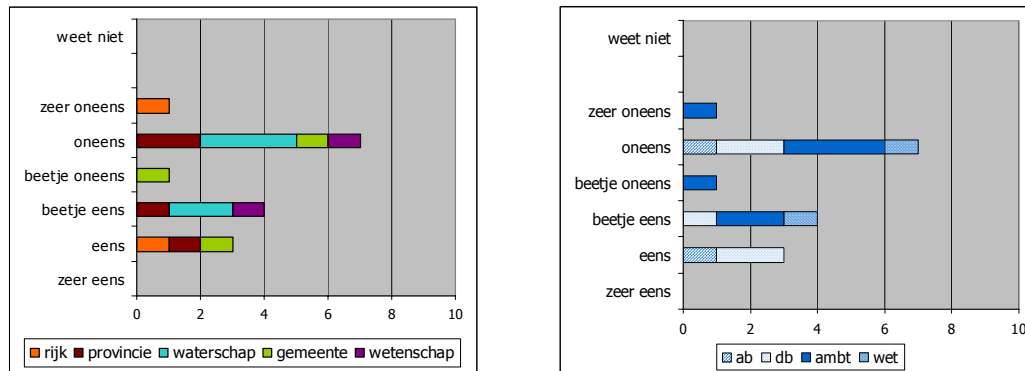
C. Institutioneel – stelling 7a

In § 3.2.1 wordt als knelpunt geconstateerd dat het realiseren van ruimte voor water moeilijk realiseerbaar is vanwege het ontbreken van geld (knelpunt 8a), de planologische status (knelpunt 8b) en mogelijkheden voor onteigening (knelpunt 8c). Dit is aan de praktijk getoetst met respectievelijk bovenstaande stelling 7a en de hiernavolgende stellingen 7b en 7c.

C. Institutioneel – stelling 7a (knelpunt 8a)

Het ontbreekt aan geld voor het realiseren van ruimte voor water.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.22.



Figuur 6.22 a en b: Resultaat enquête C. Institutioneel - stelling 7a

Toelichting figuur

Bij toetsing aan de praktijk blijkt – zoals ook te zien is in figuren 6.22 a en b – dat ook bij deze stelling de respondenten verdeeld zijn. Van de 16 respondenten is 1 het zeer oneens, 7 het oneens, 1 beetje oneens en respectievelijk 4 en 3 het een beetje eens en eens. Het lijkt erop dat de respondenten de vraag beantwoord hebben vanuit een verschillend perspectief.

Discussie

De respondenten die het eens zijn met de stelling wijzen er vooral op dat er zeer veel geld nodig is. Dit klopt ook want volgens de Decemhernota 2006 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Riza, 2006) bedragen de kosten voor het tegengaan van wateroverlast door het oppervlaktewater 1,2 miljard euro en voor het voorkomen van wateroverlast uit de riolering 1,1 miljard euro. Deze respondenten reageren vanuit het perspectief van het geheel en zijn het om die reden in meer of mindere mate eens met de stelling.

Daarentegen constateert een aantal respondenten dat er meerdere projecten zijn waar wel ruimte voor (kwalitatief hoogwaardig) water wordt of is gereserveerd. In die projecten zijn ook de financiën geregeld. Deze respondenten reageren vanuit het perspectief van concrete uitvoering en zijn het daarom oneens met de stelling. Men constateert dat het vooral gaat om de gezamenlijke wil en om draagvlak. Als partijen samenwerken en ieder vanuit hun eigen taakstelling bijdragen, is het vaak mogelijk om de benodigde maatregelen gefinancierd te krijgen.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

De gemeente Delft en het Hoogheemraadschap van Delfland hebben de afspraak gemaakt dat de kosten voor de realisatie van oppervlaktewater voor rekening van het waterschap komen, terwijl de gemeente daar waar zij grond in eigendom heeft deze om niet inbrengt en indien er ontwikkelingen plaatsvinden, dit ook van andere grondeigenaren (projectontwikkelaars en woningbouworganisaties) vragen. Deze partijen blijken hiertoe in de praktijk (doorgaans) bereid te zijn. Het gebruikte instrumentarium is een waterstructuurvisie en een reserve waterberging (zie ook § 4.3).

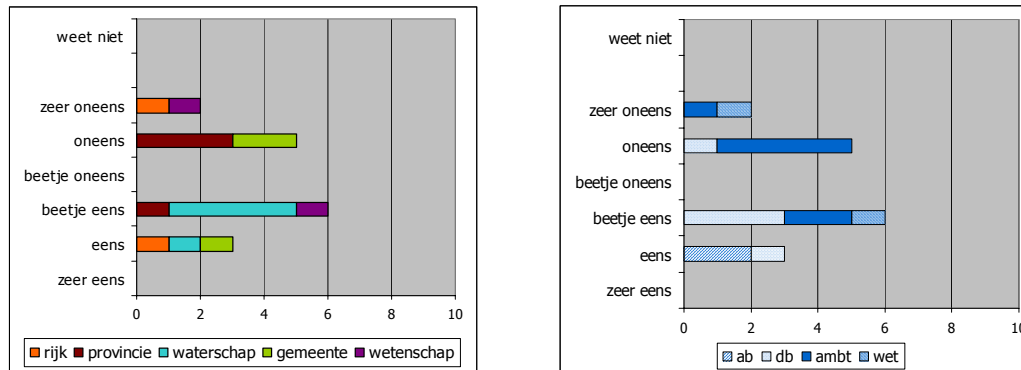
C. Institutioneel – stelling 7b

Het knelpunt uit § 5.1.1 dat het realiseren van ruimte voor water moeilijk realiseerbaar is vanwege het ontbreken van planologische status is aan de praktijk getoetst met stelling 7b.

C. Institutioneel – stelling 7b (knelpunt 8b)

Het ontbreekt aan planologische status.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.23.



Figuur 6.23 a en b: Resultaat enquête C. Institutioneel - stelling 7b

Toelichting figuur

Zoals uit figuur 6.23 a en b blijkt bestaat er bij de verschillende overheidsorganisaties en bij de geledingen binnen de organisaties een zekere overeenstemming. De waterschappen kunnen zich enigszins vinden in de stelling (1 eens en 4 beetje eens). De respondenten van de provincie en gemeenten kunnen zich doorgaans niet vinden in de stelling (provincie 3 van de 4 oneens en gemeente 2 van de 3 oneens). Dit is verklaarbaar omdat de provincies en de gemeenten de positie hebben om water positief te bestemmen; terwijl waterschappen afhankelijk zijn van met name de gemeenten en – voor de regionale opgave – van de provincie. Zij ervaren dat het moeite kost om ruimte voor water hard te bestemmen.

Discussie

Het is niet duidelijk waarom de meeste bestuurders zich wel (enigszins) kunnen vinden in de stelling (algemeen bestuurders: 2 eens; dagelijks bestuurders: 1 eens, 3 beetje eens en 1 oneens). Mogelijk dat de bestuurlijke vertegenwoordigers de planologische status nog steeds als te vrijblijvend ervaren. Zie in dit verband ook stelling A. Inhoudelijk 2a (§ 6.1.1) waar het gaat om de vraag of de ruimteclaim voor wateraspecten voorrang moet krijgen boven andere belangen. De twee algemeen bestuurders zijn het met die stelling eens, terwijl 3 dagelijkse bestuurders het oneens zijn.

Ook kan bij dit knelpunt niet eenduidig gesteld worden dat deze wel of niet wordt herkend in de praktijk. Waarschijnlijk komt dit wederom door het verschillende perspectief van waaruit de respondenten reageren op deze stelling.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

In Delft wordt dit knelpunt niet herkent. De wateropgave is ruimtelijk vertaald in de waterstructuurvisie. De waterstructuurvisie is een zelfstandig lokaal beleidsinstrument dat gebruikt wordt bij de afweging in ruimtelijk planvormingsprocessen. Delen van de waterstructuurvisie worden verankerd (positief bestemd) of indicatief aangegeven in het bestemmingsplan (op de plankaart).

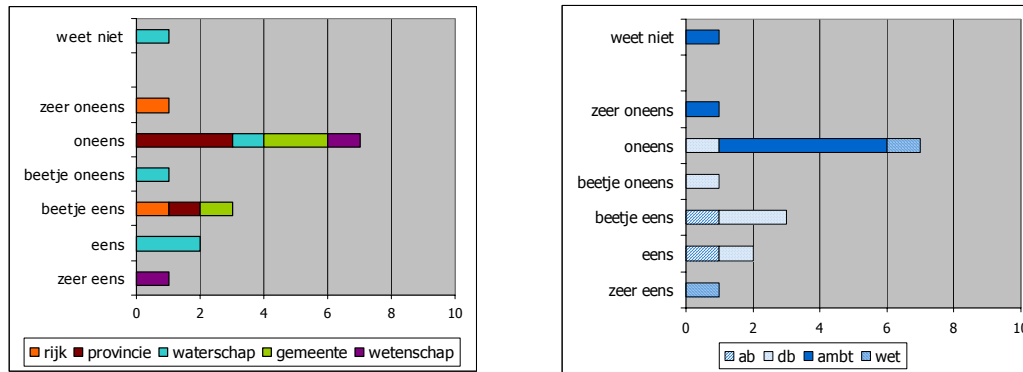
C. Institutioneel – stelling 7c

Het knelpunt uit § 5.1.1 dat het realiseren van ruimte voor water moeilijk realiseerbaar is vanwege het ontbreken van mogelijkheden voor onteigening is aan de praktijk getoetst met stelling 7c.

C. Institutioneel – stelling 7c (knelpunt 8c)

Het ontbreekt aan mogelijkheden tot onteigening.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.24.



Figuur 6.24 a en b: Resultaat enquête C. Institutioneel - stelling 7c

Toelichting figuur

Van de 16 respondenten zijn er 7, waaronder het grootste deel van de ambtenaren, het oneens met de stelling. 3 respondenten zijn het een beetje eens en 2 zijn het eens, dit zijn allen bestuurders. Eén van de wetenschappers is het zeer eens met de stelling.

Discussie

Dit knelpunt wordt door het grootste deel van de ambtelijke respondenten niet herkend. Naar verwachting is de reden dat er mogelijkheden tot onteigening zijn, zodat te verklaren is dat het merendeel van de respondenten het (in meer of mindere mate) oneens is met de stelling. De mogelijkheden zijn echter wel tijdrovend. Het wordt door een aantal respondenten gezien als laatste redmiddel. Dit is waarschijnlijk de reden dat de meeste bestuurders het overwegend in meer of mindere mate eens zijn met deze stelling. De inzet is om er via overleg uit te komen. De onderhandelingspositie is echter sterker als de mogelijkheden tot onteigening beter zouden zijn. Niet alleen uit het oogpunt van de kwantitatieve wateropgave, ook uit het oogpunt van de kwalitatieve wateropgave zouden de mogelijkheden tot onteigening – en met name ook een, vanuit de overheden bezien, meer acceptabele regeling voor planschade – moeten verbeteren. Bij de kwantitatieve wateropgave zien grondeigenaren doorgaans ook nog wel de voordelen in van de maatregel. Maatregelen in het kader van de kwalitatieve wateropgave spreken minder tot de verbeelding en zijn dan ook niet snel in het voordeel voor de desbetreffende grondeigenaar uit te drukken.

Uit figuur 6.24 a blijkt ook dat het vooral de vertegenwoordigers van de algemene democratie zijn die het oneens met deze stelling zijn. Dit is logisch omdat daar de verantwoordelijkheid ligt voor onteigening. De waterschappen kunnen zelf niet onteigenen en zijn daarom afhankelijk van gemeente en provincie of van de goedwillendheid van de grondeigenaar. In de praktijk voelen gemeente en provincie vaak niet veel voor onteigening, mede vanwege de planschaderegeling. In veel gevallen wordt daarom door partijen gezocht naar alternatieve maatregelen waarbij onteigening niet nodig is. Deze zijn niet altijd even effectief en doorgaans zijn ze ook duurder (indien de kosten voor planschade buiten beschouwing wordt gelaten).

In de nieuwe WRO is ook de Grondexploitatiewet ondergebracht (zie § 3.2.2). De Grondexploitatiewet geeft de gemeenten nieuwe instrumenten om de kosten van het ontwikkelen van een gebied te verhalen bij de ontwikkelaars. Voor water gaat het om kosten voor de instandhouding van het regulier bergend vermogen van het gebied. Extra kosten, omdat het waterbergend vermogen van het gebied in de uitgangssituatie niet op orde was, vallen hier niet onder.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Bij de realisatie van de stedelijke wateropgave wordt de huidige mogelijkheden tot onteigening niet gebruikt. Onderkend wordt dat er mogelijkheden zijn, maar mede vanwege de planschaderegeling wordt het instrument niet ingezet. Daarnaast is de realisatie van de stedelijke wateropgave gebaseerd op het zogenaamde 'werk-met-werk-maken'. Met name op de locaties waar gronden van derden in het geding zijn, wordt de realisatie gekoppeld aan ontwikkelingen in het gebied. Een groot deel van de naoorlogse uitbreidingwijken van de gemeente, zullen naar verwachting tussen nu en 2025

geherstructureerd worden. De realisatie van de stedelijke wateropgave is bij die herstructurering relatief eenvoudig in te passen. Voor deze werkwijze bestaat draagvlak bij de betrokken partijen.

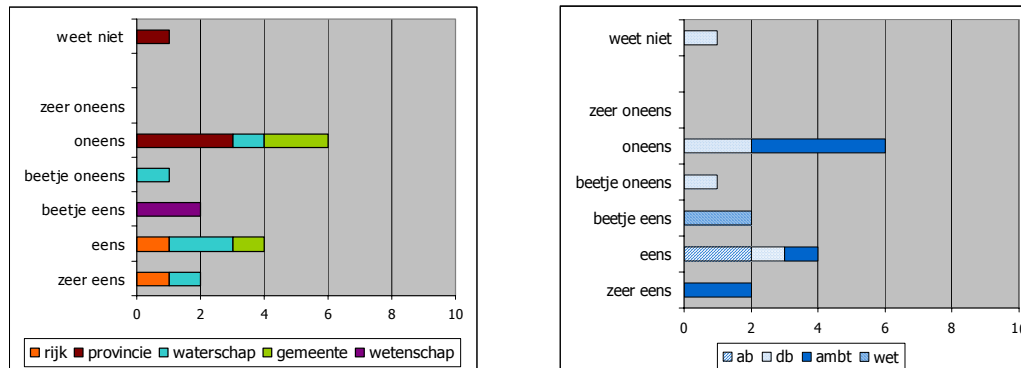
C. Institutioneel – stelling 8a

In § 2.2.2 wordt ingegaan op het zogenaamde plannenwoud (knelpunt 5). In hoeverre dit in de praktijk als een knelpunt wordt ervaren is door middel van stelling 8a en 8c getoetst.

C. Institutioneel – stelling 8a (knelpunt 5)

Het is te overwegen om de plannen van provincie (waterhuishoudingsplan), waterschap (waterbeheerplan) en gemeente (waterplan) te vervangen door één waterplan per deelstroomgebied.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.25.



Figuur 6.25 a en b: Resultaat enquête C. Institutioneel - stelling 8a

Toelichting figuur

In de praktijk zijn de respondenten verdeeld over de stelling. 6 van de 16 respondenten zijn het oneens, 1 is het een beetje oneens, 2 – de wetenschappers – zijn het een beetje eens, 4 zijn het eens (waaronder de twee algemeen bestuurders) en 2 zijn het zeer eens. Het merendeel van de respondenten van provincie en gemeente is het oneens met de stelling.

Discussie

Terecht wordt geconstateerd dat de huidige plannen elk hun eigen scope, schaal- en abstractieniveau hebben. De argumenten die de respondenten verder aanvoeren zijn dat één plan de autonomie van de verschillende overheidslagen aantast. Voorts dat met een dergelijk nieuw plan wel een aantal andere plannen vervallen, maar niet de belangen van de verschillende partijen. Het gaat er echter niet om dat de belangen van partijen vervallen, maar dat er een goede afweging plaatsvindt.

De wetenschappelijke respondenten zijn – hoewel wel een beetje eens met de stelling - van mening dat een dergelijk plan wellicht de afstand tot de burger vergroot, waardoor publieke participatie moeilijker wordt. Voorts dat het risico groot is van een erg groot abstractieniveau of een giga-groot document. Tot slot reageren de respondenten dat minder formele (wettelijk verplichte) plannen vaak leidt tot meer informele (niet verplichte; zie § 5.2) plannen, notities e.d. waardoor de partijen er per saldo niet op vooruit gaan. Het is niet voor niets dat gemeenten en waterschappen massaal gekozen hebben voor praktische uitvoerbare waterplannen die afgestemd worden op de lokale omstandigheden en ambitie.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Net als een plan op stroomgebiedniveau (zie C. Institutioneel – stelling 3 (knelpunt)) zal ook een waterplan op deelstroomgebiedniveau, redelijk abstract zijn. Voor de realisatie van de stedelijke wateropgave zijn concrete plannen nodig. De vraag is of dit voldoende geborgd is bij een plan op deelstroomgebiedniveau.

Het voordeel van een dergelijk plan zal naar verwachting wel zijn dat de wateropgave op een uniforme wijze is bepaald, zodat de basis voor al partijen in de regio gelijk is. Ook zou er bij grensoverschrijdende polders makkelijker afspraken gemaakt kunnen worden over de invulling van de wateropgave in die polder.

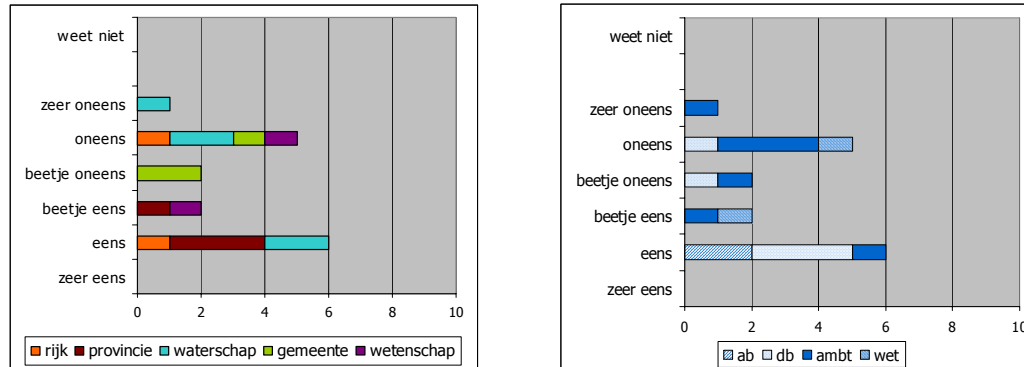
C. Institutioneel – stelling 8c

Het knelpunt uit § 2.2.2 over het zogenaamde plannenwoud (knelpunt 5) is tevens aan de praktijk getoetst met stelling 8c.

C. Institutioneel – stelling 8c (knelpunt 5)

Onder aansturing van de provincie is de integratie in het waterplan het beste gegarandeerd.

De resultaten van de enquête zijn weergegeven in figuur 6.26.



Figuur 6.26 a en b: Resultaat enquête C. Institutioneel - stelling 8c

Toelichting figuur

Zoals uit figuren 6.26 a en b blijkt zijn de respondenten ook verdeeld over deze stelling. Het merendeel van de bestuurders (2 algemeen bestuurders en 3 van de 5 dagelijks bestuurders) zijn het eens met de stelling, waarmee zij zich conformeren aan de taakafbakening waarbij de provincies verantwoordelijk zijn voor de strategische kaders. De meeste ambtenaren zijn het – op enkele uitzonderingen na – oneens met de stelling.

Discussie

Logischerwijs zijn de vertegenwoordigers van de provincie het eens met deze stelling. Een van de vertegenwoordigers van het Rijk, de vertegenwoordigers van de gemeenten en het merendeel van de waterschappen zijn het (enigszins) oneens. Een verklaring is dat het waterplan door deze respondenten vooral gezien wordt als een plan van gemeente en waterschap. Zo reageren de respondenten dat de provincies niet het detailniveau hebben dat gewenst is en dat het vooral om afstemming tussen gemeente en waterschap gaat.

Voorts ontstaan uit nationale en regionale samenwerking of gebiedsgerichte processen nationale en regionale bestuursakkoorden waarin doelen en taakstellingen zijn beschreven welke worden onderschreven door de verantwoordelijke partijen. Partijen maken zich hard om deze doelstellingen te realiseren. De bestuursakkoorden geven doorgaans een vertaling van de wettelijke vereisten. Voor de realisatie van de stedelijke wateropgaven zijn deze bestuursakkoorden essentieel omdat partijen op één lijn worden gezet en omdat met het bestuursakkoord gezamenlijk de doelen en taakstellingen worden vastgelegd.

Realisatie stedelijke wateropgave Delft

Zoals ook al in § 6.2 onder B. Beleidsproces – stelling 7b (knelpunt 19b) is gesteld, speelt de provincie voor de realisatie van de stedelijke wateropgave in Delft geen tot een beperkte rol. Voor de vastlegging van de stedelijke wateropgave in het lokale waterplan is aansturing door de provincie niet noodzakelijk. In zijn algemeenheid is het wel gewenst dat er een regionale autoriteit is die in zijn algemeen stuurt op de realisatie van de wateropgave en op de processen tussen waterschap en gemeente(n).

6.2 Consequenties van actuele voorstellen tot wetwijziging inzake water en ruimtelijke ordening voor de knelpunten

6.2.1 Inhoudelijke knelpunten (beleid)

De inhoudelijke knelpunten 9 en 10 (§ 4.1.2), 15 (§ 5.1.2) en 21 (§ 5.2) kunnen niet worden opgelost met nieuwe wet- en regelgeving. Partijen moeten lokale keuzen maken hoe de stedelijke wateropgave wordt ingevuld. Per situatie zal hiertoe de meest optimale betaalbare mix van maatregelen moeten worden bepaald. Dit kan betekenen dat partijen onderhandelen en uiteindelijk uitkomen op een compromisoplossing. Ook al is die oplossing suboptimaal, dan nog leidt deze tot een verbetering en daarmee invulling van de stedelijke wateropgave.

Een belangrijke verbetering in de wetsvoorstellen voor de Waterwet en de Wet Ruimtelijke Ordening is de koppeling tussen de Waterwet en de Wet Ruimtelijke Ordening (zie § 3.2.2). Hierdoor is er een betere doorwerking van het waterbeleid in het ruimtelijk ordeningsbeleid: de ruimteclaim voor waterspecten kan eenvoudiger worden vastgelegd. Dit betekent een duidelijke verbetering voor de relatie tussen het waterhuishoudkundig- en ruimtelijk beleid. De afstemming met het milieubeleid verandert niet. Met het oog op de realisatie van de kwalitatieve stedelijke wateropgave kan dit wellicht tot problemen leiden. Knelpunt 18 (§ 5.2) wordt met de wetsvoorstellen voor een (belangrijk) deel verbeterd. Zoals nu ook al het geval is, zal ook in de nieuwe wetgeving (water en RO) – uitgaande dat deze integraal worden aangenomen – door de algemene democratie een belangenafweging moeten worden gemaakt daar waar meerdere claims op de ruimte worden gelegd. Verder is in de nieuwe wetgeving geen prioriteitenvolgorde bepaald of waterkwantiteit (NBW) prevaleert boven waterkwaliteit (KRW). Het lijkt logisch dat de algemene democratie die afweging maakt, helder afgekaderd is dat niet. Uit de toetsing van dit knelpunt in de praktijk (A. Inhoudelijk, stelling 3, § 6.1.1) is gebleken dat een meerderheid van de respondenten van mening is dat het stellen van prioriteiten ook met het huidige wettelijk kader mogelijk is. Dit knelpunt zal derhalve naar verwachting in de toekomst niet echt tot problemen leiden.

6.2.2 Organisatorische knelpunten (beleidsproces)

Voor knelpunt 6 (§ 3.2.1) biedt het wetsvoorstel voor de Wet Ruimtelijke Ordening geen oplossing. Uit de toetsing van dit knelpunt in de praktijk (B. Organisatorisch, stelling 6a en b, § 5.3.2) is gebleken dat een meerderheid van de respondenten van mening is dat de nieuwe WRO hierin zou moeten voorzien. Het knelpunt blijft derhalve bestaan. Voor de realisatie van de stedelijke wateropgave betekent dit dat ook in de toekomst ongewenst wordt afgewenteld omdat de ruimte voor water niet direct is vastgelegd, of dat partijen koste wat het kost de wateropgave in het plangebied oplossen, waardoor minder efficiënte maatregelen worden uitgevoerd.

De knelpunten cultuurverschillen (knelpunt 7a, b en c, § 3.2.1) en pro-actieve houding (knelpunt 11, § 4.1.2) worden niet opgelost door aanpassing van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Cultuurverschillen kunnen weggenomen worden als partijen een gedeelde visie ontwikkeld hebben waarbij er inzicht is in en begrip ontstaat voor elkaars belangenafwegingen. Dit vergt veelal een (langdurig) samenwerken. Daarbij is het wel wenselijk dat er overeenstemming (en begrip) is op welke wijze de waterspecten in de ruimtelijke plannen/ontwikkelingen meegenomen moeten worden en hoe deze worden afgewogen tegen andere ruimteclaims. Een pro-actieve houding van de waterschappen kan hierbij juist helpen. Door in een vroegtijdig stadium van een ruimtelijk plan aan tafel te zitten, kunnen de waterschappen hun kennis inbrengen om kansen te benutten en een goed waterhuishoudkundig systeem te ontwikkelen en daarmee de stedelijke wateropgave in te vullen.

De nieuwe wetgeving gaat nadrukkelijk uit van de principes: "*decentraal wat kan, centraal wat moet*" en "*het meest geschikte overheidsorgaan*". Afhankelijk van de invulling door de overheidsorganen in de praktijk en of ook de verantwoordelijkheid mee gaat, lijkt het erop dat – op grond van de huidige wetsvoorstellen – er daardoor minder afstemmingsproblemen zullen zijn. Hierdoor zullen knelpunten 16 en 17 (§ 5.1.2) – deels – opgelost worden.

Het wetsvoorstel van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening gaat verder uit van coördinatieregelingen die ervoor moeten zorgen dat ontwikkelingen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het mogelijk maken wil echter niet zeggen dat de uitvoering ook ter hand wordt genomen. Dit blijft afhankelijk van voldoende financiële middelen en de relatie tussen overheden en marktpartijen. Wat betreft de bestemmingsplanprocedure is de doorlooptijd van de procedure wel aanzienlijk verkort, voorts bestaat er een mogelijkheid tot het nemen van een projectbesluit. De inschatting is dat als gevolg van het wetsvoorstel de ruimtelijke plannen meer uitvoeringsgericht zullen zijn en een kortere vaststellingsprocedure kennen. Indien regionale of nationale belangen het noodzakelijk maken, kunnen provincies en Rijk ingrijpen en centraal zaken afdwingen. Hierdoor zal knelpunt 19 (§ 5.2) naar verwachting niet opgelost zijn, maar met een positieve grondhouding van alle partijen zal dit knelpunt over het algemeen niet tot (onoverkomelijke) problemen leiden. Daarbij komt dat met het wetsvoorstel voor de Wet Ruimtelijke Ordening de hogere overheden meer bevoegdheden krijgen om zelf ingrepen af te dwingen zodra deze van nationaal of provinciaal belang zijn. In de verschillende planfiguren moet meer nadrukkelijk aandacht besteed worden aan de wijze van uitvoering. Voor wat betreft de maatregelen op grond van de kaderrichtlijn water geldt zelfs een verplichting dat deze drie jaar na vaststelling van het waterplan operationeel moeten zijn. Ook de coördinatieregelingen hebben tot doel de beoogde ontwikkelingen uitvoerbaar te maken. Al deze instrumenten kunnen echter niet voorkomen dat doelen niet voldoende concreet zijn of dat plannen slechts matig uitvoeringsgericht zijn. Dat blijft afhankelijk van de mensen die verantwoordelijk zijn voor planvorming en/of de uitvoering. Bestuurders moeten er op toezien dat het beleid helder is en dat uitvoeringsbesluiten die daaraan gekoppeld zijn duidelijk zijn.

Door de koppeling tussen de Waterwet en de Wet Ruimtelijke Ordening (zie § 3.2.2) is de doorwerking van het waterbeleid naar het ruimtelijk ordeningsbeleid beter. Hierdoor kan de ruimteclaim voor waterspecten eenvoudiger worden vastgelegd. Hierdoor zal de integratie tussen het water(beheer)plan en bestemmingsplannen (knelpunt 20, § 5.2) ook beter verlopen.

6.2.3 Bestuurlijk-juridische knelpunten (institutioneel)

Het feit dat de waterwereld overgereguleerd is (knelpunt 1, § 2.2.1), wordt – blijkens de reacties van de respondenten bij C. Institutioneel stelling 4 (§6.1.3) – in de praktijk niet als knelpunt ervaren. Met de nieuwe regelgeving, uitgaande dat deze integraal wordt aangenomen, verandert er niet veel aan het stelsel van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken.

Ook met de nieuwe wetgeving, uitgaande dat deze integraal wordt aangenomen, is er een complex stelsel van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken. Partijen (Rijk, IPO, UvW en VNG) hebben in het kader van de code interbestuurlijke verhoudingen (Ministerie van BZK et al, 2005) afspraken gemaakt over de afbakening hiervan. In de nieuwe wetgeving wordt uitgegaan van deze afspraken. Hiermee lijkt knelpunt 2 (§ 2.2.1) opgelost, ware het niet dat de afspraken die de koepelorganisaties met elkaar maken niet altijd in den lande worden opgevolgd. Voor een efficiënte invulling van de stedelijke wateropgave is het echter wel essentieel dat partijen goed samenwerken. Het animo van partijen zal groter zijn als men te maken heeft met problemen op het gebied van kwantiteit of kwaliteit.

Zowel de nationale als provinciale waterplannen dienen rekening te houden met de stroomgebiedgrenzen. Het wetsvoorstel Waterwet biedt de mogelijkheid om interprovinciale waterplannen vast te stellen. Op nationaal niveau is eveneens afstemming met buurlanden mogelijk. Daarmee lijkt knelpunt 3 (§2.2.1.4) oplosbaar.

De voorgestelde wet- en regelgeving biedt geen oplossingen voor de begrenzingen van waterhuishoudkundige en administratieve eenheden (knelpunten 4a en b, § 2.2.1.4). Hierdoor bestaat nog steeds de kans dat de waterschappen hun taak niet waar kunnen maken en opnieuw bevoegdheden naar zich toe proberen te trekken. Afstemming en samenwerking zijn de sleutelwoorden, gecombineerd met een goede (provinciale) regie.

Bij de totstandkoming van de wetsvoorstellen is nadrukkelijk aandacht besteed aan de uitdunning van het plannenwoud. Uiteindelijk gaat zowel het wetsvoorstel voor de Waterwet als die van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening uit van een gelijk aantal planfiguren. Ondanks dat veel gemeenten beschikken

over een waterplan is deze planfiguur niet geformaliseerd. Door plannen voor de Noordzee te koppelen aan het nationale waterplan is in ieder geval voorkomen dat het aantal planfiguren verder uitbreidt. Het plannenwoud (knelpunt 5, § 2.2.2) blijft derhalve overeind. De 'hamvraag' is of de wettelijk verplichte planfiguren voldoende ruimte bieden zodat overheden niet hoeven te grijpen naar een niet verplicht (informeel) planfiguur (zie ook § 5.2).

Ook in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, ervan uitgaande dat deze integraal wordt aangenomen, ontbreekt een daadkrachtige uitspraak over de onteigeningstitel en de wijze van financiering. Knelpunten 8a en 8c (§ 3.2.1) worden derhalve met de nieuwe wetgeving niet opgelost. Het ruimte voor watervraagstuk zou er bij gebaat zijn als er een compensatiebeginsel in de wet wordt opgenomen. Zo dienen ontwikkelende partijen bijvoorbeeld meer parkeerplaatsen te realiseren (uitgaande van de laatst geldende normen) op grond van artikel 8 van de Woningwet. Een soortgelijk mechanisme zou ook ingevoerd moeten worden in het geval van een watertekort: iedere ontwikkelende partij draagt op die wijze, bij aan de oplossing.

De bevoegdheden van Rijk, provincie en gemeenten enerzijds en waterschappen anderzijds, zullen, als de wetten worden aangenomen, met de nieuwe water- en RO-wetgeving meer gescheiden worden. Het strategisch waterbeleid en de ruimtelijke vastlegging daarvan wordt overgelaten aan de algemene democratie. De waterschappen worden gezien als uitvoeringsorganisaties. Daarmee lijkt een scherpere scheiding te zijn aangebracht tussen de algemene en functionele democratie, zodat knelpunt 13 (§ 5.1.2) – althans deels – opgelost is. De vraag is of dat in de praktijk ook zo uitpakt, gezien de grote invloed van het LBOW, dat niet democratisch gekozen is en ook aan niemand verantwoording hoeft af te leggen.

In de voorgestelde waterwetgeving krijgen de waterschappen meer het stempel van uitvoeringsorganisatie. Knelpunt 14 (§ 5.1.1) zal derhalve ook in de toekomst een knelpunt blijven. Het is afhankelijk van de directe partners van de waterschappen of dit in de praktijk ook tot knelpunten zal leiden. De waterschappen zijn belangrijk voor de realisatie van de stedelijke wateropgave. Hun kennis is nodig om ook in de hogere plannen de juiste lijn te bepalen.

7 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de deelonderzoeksvragen uitgewerkt en beantwoord door literatuur- en praktijkonderzoek. De deelonderzoeksvragen zijn een hulpmiddel bij het beantwoorden van de hoofdvraag:

In hoeverre is het waterbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk-juridisch (optimaal) op elkaar afgestemd om de stedelijke wateropgave zoals die vanuit WB21 en de KRW wordt gesteld, te realiseren?

In dit afsluitende hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord en worden de uit het onderzoek voortvloeiende aanbevelingen gepresenteerd.

7.1 Conclusies

De invulling van de stedelijke wateropgave wordt vooral gedirigeerd door nationale en regionale bestuursakkoorden en samenwerkingsverbanden. Door de politieke en maatschappelijke aandacht voor het onderwerp werken partijen steeds meer samen aan de realisatie. Dit beperkt zich niet alleen tot de waterwereld, maar strekt zich ook uit tot de ruimtelijk ordenaars (stedenbouwkundigen en planologen). Daarnaast werken ook private partijen als architecten en projectontwikkelaars mee aan de realisatie van de stedelijke wateropgave. Steeds vaker wordt ook ingezien dat water een waardeverhogend element is voor bouwplannen. Burgers en bedrijven vinden wonen, werken en recreëren aan het water steeds belangrijker.

Knelpunten

In het literatuuronderzoek zijn 21 knelpunten (waarvan een aantal onderverdeeld) gevonden. Op basis van de resultaten van het onderzoek (zowel literatuur als praktijk), is niet te duiden of de belangrijkste knelpunten nu primair inhoudelijk van aard zijn, organisatorisch of bestuurlijk-juridisch. Van de 21 knelpunten zijn 6 knelpunten inhoudelijk, 7 organisatorisch en 8 bestuurlijk-juridisch. De knelpunten zijn vertaald naar stellingen die aan de praktijk getoetst zijn met een enquête. De enquête bestond uit 39 (deel)vragen. Hiervan konden de respondenten zich bij 22 (deel)vragen in meer of mindere mate in de stelling vinden. Bij de overige (deel)vragen hebben de respondenten allen een andere mening over de geponeerde stellingen. Bij een 10-tal stellingen waren de respondenten verdeeld en bij een 7-tal waren de respondenten het in meer of mindere mate oneens. Verder is het niet bij alle stellingen duidelijk of een meerderheid van de respondenten het gestelde als een (groot) knelpunt zag (zie § 6.1 en bijlage 8).

Het gaat om een samenstel van knelpunten die de realisatie van de stedelijke wateropgave beïnvloeden, zo is de indruk op basis van de resultaten van dit onderzoek en de praktijkervaring bij de gemeente Delft. Voordat de hoofdvraag beantwoord wordt, wordt in de navolgende paragrafen een samenstel van knelpunten behandeld in drie thema's:

- afstemming gemeente – waterschap;
- afstemming middelen/instrumenten: financiering en onteigening;
- afstemming ruimtelijk ordeningsbeleid – waterbeleid.

In § 7.1.4 wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord.

7.1.1 Afstemming gemeente – waterschap

Een aantal knelpunten heeft betrekking op de relatie tussen gemeente en waterschap. Het is essentieel voor de realisatie van de stedelijke wateropgave dat deze twee organisaties goed samenwerken. Hieronder worden drie knelpunten behandeld die betrekking hebben op deze afstemming, waarna een conclusie wordt getrokken.

Knelpunt 1

Binnen de ruimtelijke ordening wordt vaak alleen op grond van de gewenste maatschappelijke functies geordend (knelpunt 7a § 3.2.1 en stelling 2a § 6.1.2). Parkeren krijgt daarbij bijvoorbeeld vaak

voorrang boven oppervlaktewater. Vanuit de kant van de gemeente geredeneerd is dit logisch omdat een gebrek aan parkeerplaatsen leidt tot dagelijkse overlast en hinder, terwijl te weinig oppervlaktewater doorgaans slechts zeer incidenteel leidt tot hinder of overlast. In tegenstelling tot parkeeroverlast, kan wateroverlast wel leiden tot schade. De gemeente zal dan ook meer moeten ordenen vanuit het watersysteem. Daarbij wordt de ruimte voor de wateropgave ingevuld op de locatie waar het voor de waterhuishouding het meest optimaal is. Daaromheen worden de andere maatschappelijk gewenste functies geordend.

Knelpunt 2

De gemeente is voor de realisatie van de stedelijke wateropgave te afhankelijk van het waterschap (knelpunt 19c § 5.2 en stelling 7c § 6.1.2). In de praktijk is dit knelpunt niet herkend. Sterker, het idee bestaat dat het eerder andersom is. De afhankelijkheid van het waterschap van de gemeente is in feite veel groter, aangezien de gemeente regisseur is van de ruimte in het stedelijk gebied. Wel heeft de gemeente zich (in het begin) afhankelijk opgesteld als het gaat om het bepalen van de stedelijke wateropgave en deels ook als het gaat om de agendering op de gemeentelijke politieke agenda. Het waterschap kan de stedelijke wateropgave niet realiseren zonder de medewerking van de gemeente of provincie als lokale en regionale vertegenwoordigers van de algemene democratie. Immers, deze partijen moeten zorgdragen voor ruimtelijke vertaling. Doordat de provincie de taak heeft om regie te voeren binnen het ruimtelijk en gebiedsgericht beleid wordt er doorgaans wel gestuurd op de realisatie van de regionale wateropgave. De realisatie van de stedelijke wateropgave wordt niet of minder goed door de provincies aangestuurd. Vaak ligt de trekkersrol bij het waterschap, soms ook bij een (actieve) gemeente.

Knelpunt 3

Partijen werken niet goed samen bij de realisatie van de (stedelijke) wateropgave (knelpunt 2 § 2.2.1 en stelling 6b § 6.1.3). Bij de afweging van belangen wordt water als bedreigend ervaren voor de andere (vaak economische) gemeentelijke belangen. Dit beïnvloedt de samenwerking negatief. Het merendeel van de respondenten van gemeente en waterschap herkennen dit knelpunt. Het knelpunt houdt ook duidelijk verband met de eerder verwoorde organisatorische knelpunten. Ook al zijn er knelpunten, voor de realisatie van de stedelijke wateropgave zijn doorgaans de volgende aspecten bepalend: de wil of onwil van partijen om elkaar te begrijpen, om samen te werken, om af te stemmen en om afspraken te maken over de financiële bijdrage. Bij alle knelpunten is doorslaggevend de verantwoordelijkheid die de gemeente neemt (naar zich toetrekt) als het gaat om de realisatie van de stedelijke wateropgave. Daar waar de gemeente haar verantwoordelijkheid neemt, wordt er invulling gegeven aan de realisatie van de stedelijke wateropgave. Daar waar dit niet gebeurt, komt de realisatie niet of uiterst moeizaam tot stand.

Conclusie

De gemeenten hebben de sleutel in handen om het "ruimte voor water vraagstuk" (de ruimtelijke stedelijke wateropgave) in te vullen. Zij zijn regisseur van de ruimte en dienen een goede belangenafweging te maken. Een goede kwantitatieve en kwalitatieve waterhuishouding is daarbij één van de af te wegen belangen. Dit pleit voor een kanteling waarbij de gemeente (als algemene democratie) het primaat heeft om de ruimtelijke stedelijke wateropgave te realiseren. Daarbij zijn zij ook sturend als het gaat om de vertaling van de nationaal geaccepteerde veiligheidsniveaus naar de lokale situatie. Onder regie van de gemeente wordt in samenwerking met het waterschap de kwantitatieve en kwalitatieve wateropgave in detail bepaald. Het waterschap levert informatie over de ruimtevraag (hoeveel en waar) en hanteert daarbij de prioriteitsvolgorde *vasthouden-bergen-afvoeren* en *schoonhouden-scheiden-zuiveren*. De gemeente is leidend om te bepalen welke vorm van inundatie op welke locatie nog acceptabel is. De gemeente communiceert dit (via een inspraakprocedure) helder met de burgers en bedrijven. Daarna vertaalt de gemeente de uiteindelijke wateropgave – vanuit de natuurlijke samenhang van het watersysteem – ruimtelijk in een waterstructuurvisie en legt deze vast in bestemmingsplannen. De gemeente bepaalt daarnaast het tempo van realisatie en zorgt voor het tijdig beschikbaar komen van de benodigde ruimte. Het waterschap is verantwoordelijk voor de daadwerkelijke realisatie (waaronder het graven en inrichten van watergangen) en de instandhouding ervan. De provincie dient er op toe te zien dat dit proces goed verloopt.

7.1.2 Afstemming middelen/instrumenten: financiering en onteigening

Een aantal knelpunten heeft betrekking op financiën en mogelijkheden tot onteigening. De kosten voor de realisatie van de wateropgave in Nederland (stedelijk en regionaal) bedraagt enkele miljarden euro's (zie onder meer de decembernote's; ministerie van Verkeer en Waterstaat, Riza, 2006). Ook de lokale kosten voor de stedelijke wateropgave kunnen oplopen.

Verder is de ruimte in Nederland al volledig bestemd. Voor de realisatie van oppervlaktewater is het derhalve nodig dat andere functies plaats maken. De ruimte heeft ook een eigenaar (gemeente, woningbouwvereniging, beheerorganisatie, ontwikkelaar, particulier etc.). Om het water op de juiste plaats te krijgen is het noodzakelijk met een of meer van deze partijen tot overeenstemming te komen. Soms lukt dit door onderhandeling, soms is ook onteigening nodig. Van dit laatste wordt echter niet veel gebruik gemaakt. Hieronder worden twee knelpunten behandeld die betrekking hebben op de beschikbare middelen/instrumenten, waarna een conclusie wordt getrokken.

Knelpunt 1

Op de stelling over het ontbreken van geld (knelpunt 8a § 3.2.1 en stelling 7a § 6.1.3) reageerden de respondenten verdeeld. Een groot deel was het er niet mee eens dat geld echt een knelpunt vormt voor de realisatie van de stedelijke wateropgave. In het Delftse waterplan zijn de maatregelen om te voldoen aan de stedelijke wateropgave opgenomen in een concreet uitvoeringsprogramma. Nadat in de praktijk (uitvoering in de periode 2005 – 2007) gebleken was dat een groot aantal maatregelen te laag geraamd was, zijn de maatregelen herijkt (zie ook § 4.3). De totale stedelijke wateropgave kost voor gemeente en waterschap samen 45 miljoen euro. Dit bedrag omvat geen grondkosten. Aangenomen is dat de grond door gemeente of – bij herstructurering/ontwikkeling – door derden om niet beschikbaar wordt gesteld. Van deze 45 miljoen wordt ca. 25 miljoen euro in de periode tot 2015 uitgegeven. Gemiddeld betekent dit een uitgave van ruim 3 miljoen per jaar ruwweg verdeeld over ca. 50.000 huishoudens. Dit leidt tot een uitgave van ca. € 60,- per huishouden per jaar gedurende 8 jaar (ter vergelijking: een modaal inkomen bedraagt netto ca. € 19.000,-). Dit bedrag komt bovenop de reguliere rioolheffing (gemiddeld € 144,-, prijspeil 2007; bron: Stichting Rioned) en de waterschapomslag (ca. € 80,- per huishouden, bron Water in Beeld, 2007) en betekent derhalve een verhoging van de jaarlijkse lasten voor alle huishoudens van ca. 27%. Dit is een forse verhoging, maar gelet op het bedrag voor de meeste huishoudens wel betaalbaar.

Knelpunt 2

Bij de vraag over de mogelijkheden tot onteigening (knelpunt 8c § 3.2.1 en stelling 7c § 6.1.3) reageren de meeste respondenten dat er wel mogelijkheden zijn. Een aantal constateert dat deze tijdrovend zijn en gezien moeten worden als laatste redmiddel. Ook is men huiverig voor de planschaderegeling. In Delft is er voor gekozen om deels beschikbare ruimte in de openbare ruimte te benutten en deels aan te haken bij ontwikkelingen in de stad. Het instrument van onteigening wordt in Delft niet toegepast. Dat betekent dat de realisatie van de stedelijke wateropgave mede afhankelijk is van de snelheid van herstructurering. Het is lastig om daar regie op te krijgen.

De Grondexploitatiewet, welke deel uitmaakt van de nieuwe WRO, geeft de gemeenten (beperkte) instrumenten om de kosten van het ontwikkelen van een gebied te verhalen bij de ontwikkelaars (zie ook § 3.2.2). Vrijwillige samenwerking door het afsluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten is het uitgangspunt. Als partijen er niet uitkomen moet de gemeente een exploitatieplan vaststellen. In dit exploitatieplan zijn onder meer de kosten (op basis van een per AMvB vastgestelde kostensoortenlijst) voor de ontwikkeling van het gebied beschreven waaronder de kosten voor de instandhouding van het regulier bergend vermogen van het gebied. Het is een gemis dat extra kosten hier niet onder vallen, die gemaakt moeten worden omdat het waterbergend vermogen van het gebied in de uitgangssituatie niet op orde is. Het instrument zou een stuk sterker zijn, indien tenminste de grond die nodig is voor het realiseren van de stedelijke wateropgave om niet zou moeten worden ingebracht door de ontwikkelende partij. Dit voorkomt dat de gemeente of het waterschap moet onteigenen en daarbij vastzit aan planschadecosten of de grond voor een hoog bedrag moet aankopen. Hierdoor kunnen de lasten voor de burgers en bedrijven "laag" blijven.

Conclusie

Het realiseren van de stedelijke wateropgave kost veel geld, maar kan grosso modo – individuele gevallen daar gelaten – wel opgebracht worden door de maatschappij. Voor de (voortvarende)

realisatie van de stedelijke wateropgave zou het helpen als de mogelijkheden van de Grondexploitatiewet of de mogelijkheden tot onteigening zouden verbeteren. Een alternatief is het vast stellen van een AMvB op grond van artikel 8, lid 7 van de Woningwet, zodat de gemeente de mogelijkheid heeft een reserve waterberging (waterfonds) in te stellen (zie § 4.3).

7.1.3 Afstemming ruimtelijke ordeningsbeleid – waterbeleid

De wateropgave is tevens een ruimtelijke opgave. Het is derhalve essentieel dat het waterbeleid goed is afgestemd op het ruimtelijk ordeningsbeleid. Hieronder worden drie knelpunten aangehaald, aan de hand waarvan een conclusie over deze afstemming wordt getrokken.

Knelpunt 1

Het feit dat ruimtelijke bestemmingen en waterhuishoudkundige functies vaak niet overeenkomen (knelpunt 20 § 5.2 en stelling 4 § 6.1.2), vraagt om nadrukkelijke afstemming tussen de plannen van gemeente en waterschap. Deze verbetering lijkt ook in de nieuwe wetgeving te zitten. Met de inwerkingtreding van de nieuwe WRO op 1 juli 2008 zijn gemeenten verplicht een structuurvisie op te stellen. De ruimtelijke structuurvisie is een belangrijk instrument omdat hierin de strategische ruimtelijke keuzen (locatiekeuzen) worden gemaakt. Met name ook het ruimte voor watervraagstuk kan een plaats krijgen in de waterstructuurvisie. Indien in een waterplan de wateropgave vertaald is in een ruimtelijke opgave kan dit gelden als sectorale structuurvisie.

Knelpunt 2

De WRO kent geen mogelijkheden om regels te verbinden aan gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben (knelpunt 6 § 3.2.1 en stelling 6b § 6.1.2). Een meerderheid van de respondenten herkent dit punt in de praktijk. De WRO biedt wel mogelijkheden zoals een (inter)gemeentelijk bestemmingsplan of (inter)gemeentelijk structuurplan op te stellen. Ook voorziet de nieuwe WRO in een regeling waarbij de provincie een bestemmingsplan vaststelt. Voor de situaties dat alleen sprake is van compensatie van de wateropgave elders, zijn deze middelen praktisch nauwelijks toepasbaar. In een structuurvisie, die op grond van de nieuwe WRO verplicht moet worden opgesteld, kan de wateropgave wel een plaats krijgen. Deze structuurvisies zijn echter grotendeels procedure- en vormvrij. De gemeente is vrij om een vorm te kiezen die het beste past bij de ruimtelijke opgaven, de eigen werkwijze en de politiek/bestuurlijke cultuur. Het waterschap kan alleen indirect invloed uitoefenen op de structuurvisie. Het waterschap heeft niet de mogelijkheid om zelf een plan op te stellen dat de status heeft van een structuurvisie.

Knelpunt 3

Er is een verschil van inzicht tussen gemeente en waterschappen hoe de wateraspecten moeten worden gezien (knelpunt 21; § 5.2 en stelling 2a § 6.1.1). De gemeente moet zich realiseren dat de wateraspecten serieus moeten worden afgewogen, terwijl het waterschap moet accepteren dat ook andere stadsthema's (bijvoorbeeld wonen, parkeren of groen) belangrijk zijn voor de leefbaarheid van de stad. Het is moeilijk om water boven andere stadse thema's zoals sociale leefomgeving, veiligheid, wonen en werken te plaatsen. Toch is het een serieus thema en is de verwachting dat door de klimaatverandering het alleen maar belangrijker wordt. Waar nu nog sprake is van hinder door wateroverlast, kan met de toekomstige neerslagverwachting schade optreden. Het acuut uitvoeren van maatregelen is altijd duurder dan dat de maatregelen worden uitgevoerd bij herstructureringen of ander groot onderhoud in de stad. Ook de overlast voor de burgers en bedrijven is kleiner bij gelijktijdige uitvoering. Nog lang niet alle gemeenten reserveren ruimte voor de wateropgave, ook al bagatelliseren zij de ruimteclaims voor wateraspecten niet (stelling 2b § 6.1.2). Vaak vinden er ook nog discussies plaats met de waterschappen of het wel allemaal zo erg is. Daarbij hebben de waterschappen er ook last van dat de eerste inschattingen van de ruimteclaim – door de tijdsdruk – vrij grof zijn geweest, zodat het vertrouwen door de gemeenten in de getallen is afgenomen (zie ook stelling 2b § 6.1.2).

Met de inwerkingtreding van de nieuwe WRO verdwijnt ook de provinciale goedkeuringsbevoegdheid voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Dit was altijd een belangrijk vangnet voor een onvoldoende doorlopen watertoetsprocedure. Dit vraagt van de waterschappen dat zij zich meer pro-actief gaan opstellen en dat – als het gaat om het watertoetsproces – het accent op het (niet-formele) voortraject komt te liggen.

Conclusie

De realisatie van de stedelijke wateropgave zou er gebaat bij zijn indien de gemeente de wateropgave meer serieus zou meenemen bij de belangenafweging. Nadrukkelijk moet afgewogen worden hoe de wateropgave wordt ingevuld, zeker in gebieden waar sprake is van een ontwikkeling of herstructurering. Een gemeentelijke structuurvisie is daarbij een belangrijk instrument, mits water daarin een nadrukkelijke plaats krijgt. Nu de structuurvisie nog grotendeels vormvrij is, is dat niet per definitie gegarandeerd.

Vooraf in het geval dat de compensatie buiten het plangebied of in een andere gemeente wordt gezocht, is de ruimtelijke procedure gecompliceerd. Het zou aan kracht winnen indien hiervoor een krachtig en eenvoudig toepasbaar instrument wordt ontwikkeld dat bindend is.

7.1.4 Beantwoording van de hoofdvraag

Geconcludeerd kan worden dat zowel uit het literatuur- als het praktijkonderzoek is gebleken dat het waterbeleid en ruimtelijk orderingsbeleid inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk-juridisch niet optimaal op elkaar is afgestemd om de stedelijke wateropgave zoals die vanuit WB21 en de KRW wordt gesteld, te realiseren.

Dat wil echter niet zeggen dat op grond van de vigerende of toekomstige wet- en regelgeving de stedelijke wateropgave niet op een efficiënte en effectieve wijze kan worden ingevuld. Er zijn in de vigerende en toekomstige wetgeving voldoende vrijheidsgraden om dat lokaal in te vullen. De aanwezigheid van deze vrijheidsgraden leidt er evenwel ook toe dat partijen hun verantwoordelijkheid kunnen afschuiven. De realisatie van de (stedelijke) wateropgave is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Samen verantwoordelijk, zonder een heldere (vastgelegde) taakverdeling, kan in de praktijk tot problemen leiden. Bij onwil van een van de partijen, worden geen (heldere) afspraken gemaakt waardoor de stedelijke wateropgave niet of beperkt wordt gerealiseerd.

7.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek leidt tot vier aanbevelingen die volgen uit de hiervoor getrokken conclusies.

1. Leg het primaat voor de ruimtelijke wateropgave (middels een zorgplicht) vast in de wet (WRO) en regelgeving. De realisatie van de stedelijke wateropgave zou daar bij gebaat zijn. Dit primaat kan alleen bij de algemene democratie komen te liggen. Voor de stedelijke wateropgave is dat de gemeente en voor de regionale wateropgave de provincie.
2. Verbeter de mogelijkheden van de Grondexploitatiewet of de mogelijkheden tot onteigening dan wel maak het mogelijk dat de gemeenten op grond van artikel 8, lid 7 van de Woningwet een reserve waterberging (waterfonds) in kunnen stellen.
3. Leg wettelijk vast dat de gemeentelijke structuurvisie op grond van de nieuwe WRO verplicht aandacht dient te besteden aan de ruimtelijke stedelijke wateropgave.
4. Ontwikkel een krachtig en eenvoudig toepasbaar instrument om compensatie buiten het plangebied of in een andere gemeente bindend vast te leggen.

Literatuurlijst: **alfabetisch**

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, *Kwaliteitsimpuls Beleidsprocessen Integraal Waterbeheer, Casus onderzoek naar de condities voor de kwaliteit van besluitvorming ten aanzien van de uitvoering van Waterbeheer 21^{ste} eeuw*, Balduk, C.A., Buunk, W.W., Neven, M.G.G., Alterra-rapport 641, Wageningen, 2002

Atlantis Alliantie, *Water in zicht, samenwerking op regionale schaal gewogen*, Jansen, R., Janse-Buijten, F., Noort, van den S., Schoenmakers, P., Siegman, S., Smook, C., Zwinkels, M., juni 2006

Boogers, M.J.G.J.A., Tops, P.W., Waterschapsverkiezingen: over de democratie en het bestaansrecht van waterschappen, artikel in Bestuurswetenschappen, nummer 4, 2000

Commissie Leemhuis, *Provincies maken ruimte voor water*, advies van de commissie water van het Interprovinciaal Overleg, Den Haag, 14 augustus 2000

Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, *Advies voorontwerp Wet ruimtelijke ordening (Wro)*, maart 2002a.

Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, *Die op water is, moet varen . . .*, mei 2002b.

Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, *Advies ruimtelijke reserveringen*, november 2004.

Commissie Togtema, Waterschapsbelastingen in de 21^{ste} eeuw, Unie van Waterschappen, Den Haag, 1999.

Commissie Toonen, *Een bestuursschouw van het Waterschap*, Unie van Waterschappen, Utrecht, december 1999

Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, *Waterbeleid voor de 21^e eeuw – Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*, (commissie Tielrooij), Den Haag, 2000.

Driessen, P.P.J., Gier, de A.A.J., Steyn S.A.M., *Afstemming van provinciale plannen voor de leefomgeving, Van 'haasje-over' naar geïntegreerde omgevingsplanning*, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid, Universiteit Utrecht, ECWM 2003/13, Den Haag 2003

Dijkgraaf, H., *Organisatie van gemeenten en provincies*, 1998

Eerste Kamer 2005-2006, *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)*, 28 916 A

Eerste Kamer 2005-2006, *Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie*, 30 218 A

Europese Commissie, *Algemeen verslag 1998, over de werkzaamheden van de Europese Unie*, 1998

Europese Unie, Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Brussel, 22 december 2000.

Gemeente Delft en Hoogheemraadschap van Delfland, *Waterplan Delft, een blauw netwerk*, april 2000.

Gemeente Delft en Hoogheemraadschap van Delfland, *Waterdossier*, april 2005.

Gemeente Delft, *Waterstructuurvisie Delft*, mei 2006.

Groothuijse, F.A.G. en Rijswick, van H.F.M.W., *Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets (I)*, Tijdschrift Bouwrecht, maart 2005

Hall, van A., *Waterbeheerswetgeving*, 1997

Hidding, M., *Planning voor stad en land*, derde, herziene druk, Bussum 2006 (Hidding, 2006)

Interprovinciaal Overleg, *IPO Ruimte voor Water*, Langerak, L., Reijs, Th.A.M., Van der Schoot, F.J.C.M., TNO Inro, rapport Inro 00/RP-014, juli 2000

Hoogheemraadschap van Delfland, *Afvoer en bergingscapaciteit Delfland (ABC Delfland)*, mei 2000

Kabinet CDA, VVD en D66, Hoofdlijnenakkoord, *Meedoen, meer werk, minder regels*, 16 mei 2003

KNMI, *Klimaat in de 21^e eeuw, vier scenario's voor Nederland*, mei 2006

Landelijk Bestuurlijk Overleg water, Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord water, Eindrapport verantwoordend spoor, projectnummer 9R2718.A0, Werkgroep ENBW, 31 juli 2006

Milieu en Natuur Planbureau en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Milieubalans 2003, het Nederlandse milieu verklaard*, 2003

Milieu en Natuur Planbureau, *Juridische-bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid, enkele toekomstschetsen voor de externe integratie van water en ruimtelijke ordening*, Backes, Ch.W., Dieperink, C., Gier, A.A.J. de, Groothuijse, F.A.G., onder redactie van Rijswick, H.F.M.W. van, Driessen, P.P.J., 2006

Milieu en Natuur Planbureau, *Audit Waterbeleid 21^e eeuw, analyse van de opgaven wateroverlast volgens het Nationaal Bestuursakkoord Water*, Kragt, F.J., Gaalen F.W. van, Cleij, P., Ligtvoet, W., MNP-rapport 555060002/2006, januari 2007

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *'Code Interbestuurlijke Verhoudingen'*, januari 2005

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Omgaan met Water*, Den Haag, 1985.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *derde Nota waterhuishouding, Water voor nu en later*, Den Haag, 1989 (Tweede Kamer, 1988-1989, *Derde Nota Waterhuishouding*, 21 250, nr. 1 en 2)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *vierde Nota waterhuishouding*, regeringsbeslissing, Den Haag, 1998

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21^e eeuw*, kabinetsstandpunt, december 2000

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Het Nationaal Bestuursakkoord Water*, ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Vereniging Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2003a

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Handboek Europese Kaderrichtlijn Water*, Den Haag, 2003b.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Verkenning Modernisering planstelsel water, rapportage inventarisatiefase*, DHV, oktober 2004

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Voorontwerp Waterwet*, concept wetstekst en memorie van toelichting, Den Haag, juli 2005

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Decemhernota KRW/WB21 2005, beleidsbrief*, Den Haag, januari 2006a

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Decembernota KRW/WB21 2005, toelichting*, Den Haag, januari 2006b

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Decembernota KRW/WB21 2005, beleidsbrief*, Den Haag, december 2006c

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, *Positionering planfiguren 'water in de stad'*, Lulofs, K.R.D., Coenen F.H.J.M., Kuks, S.M.M., Enschede: Universiteit van Twente i.s.m. Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid, april 2004

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling en STOWA, *Handreiking MEP/GEP, Handreiking voor het vaststellen van de status van ecologische doelstellingen en bijpassende maatreglpakketten voor niet-natuurlijke wateren*, november 2005

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, *Globale kosten stedelijke wateropgave, Inschatting van de kosten voor de wateropgave in stedelijke gebied ten behoeve van de decembernota 2006*, DHV, augustus 2006

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Op weg naar een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, Discussienota fundamentele herziening WRO*, februari 2000

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Toekomstagenda Milieu*, april 2006

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling, Deel 4: tekst na parlementaire instemming*, Den Haag, januari 2006

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Economische Zaken, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen, *Maak ruimte voor klimaat!, Nationale adaptatiestrategie – de beleidsnotitie en de interbestuurlijke notitie*, Den Haag, oktober 2007

Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO), Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT), Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO), *Over Stromen, Kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland*, juni 2000

Raad van Openbaar Bestuur (ROB), *Water in Orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid*, december 2001

Rathenau Instituut, *Het blauwe goud verzilveren, Integraal waterbeheer en het belang van omdenken*, Den Haag, augustus 2000

Rathenau Instituut, *Het blauwe goud verzilveren: een actualisering*, Den Haag, mei 2001

Ridder, de R., Koeman, N.S.J., *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?*, publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 27, Deventer 1999

Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, *Trends in Water, een bijdrage aan het Trendrapport V&W*, RIZA-rapport nr. 2000.038x, Lelystad, mei 2000

Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, *Afstemming en opsplitsing, afstemming in het provinciale omgevingsbeleid en de positie van water*, RIZA-rapport nr. 2001.009, Lelystad, maart 2001

Rijswijk, van H.F.M.W., *Waterbeheer*, oktober 2002 (Rijswijk, 2002)

Sociaal Economische Raad, *Nederland en EU-milieuriichtlijnen*, advies, publicatienummer 6, 16 juni 2006

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 2000, Nederland in Europa*, 2000

Staatsblad 1985a, Wet op de Ruimtelijke Ordening, Staatsblad 626, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 21 juni 2005, Stb. 305; 4 december 1985

Staatsblad 1985b, Besluit op de Ruimtelijke Ordening, Staatsblad 627, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 13 augustus 2003, Stb. 327; 4 december 1985

Staatsblad 1989, *Wet op de Waterhuishouding*, Staatsblad 285, laatstelijk gewijzigd 7 april 2005, Stb. 303; 14 juni 1989

Staatsblad 2005, *Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water*, Staatsblad 303, 7 april 2005

Stichting Rioned, *Stedelijke wateropgave, vergelijking normen voor water op straat en inundatie*, Luijtelaar, H. van, november 2006

Stichting Rioned, *Onderzoek regenwateroverlast in de bebouwde omgeving*, Luijtelaar, H. van, augustus 2007

Terwindt, S., Werf, R. van der, *Knelpunten bij de implementatie van de watertoets*, artikel in Het Waterschap, nummer 16, 29 augustus 2002 en H2O nummer 19 van 27 september 2002

Toonen, Th.A.J., *Denken over binnenlands bestuur, Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, 1987

Toonen, Th.A.J., Dijkstra, G., Meer, F. van der, *De bestuurlijke structuur van het waterschap, weerbaarheid, veerkracht en bestuurlijk succes*, preadvies in opdracht van de Unie van Waterschappen, Leiden/Oude Wetering, maart 2004

Tweede Kamer 1999-2000, *Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening*, 27 029, nr. 1 en 2

Tweede Kamer 2002-2003, *Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water*, 28 808, A, B, nr. 1, 2 en 3

Tweede Kamer 2002-2003, *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)*, 28 916 A en nr. 1 en 3

Tweede Kamer 2003-2004, *Wet ruimtelijke ordening*, 28 916, nr. 8

Tweede Kamer 2003-2004, *Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer*, 29 428, nr. 1

Tweede Kamer 2003-2004, *Hoofddijnennotitie Integratie waterwetgeving*, 29 694, nr. 1. (Tweede Kamer 2003-2004, 29 694, nr. 1)

Tweede Kamer 2005-2006, *Wet gemeentelijke watertaken*, 30 578, nr. 2, 3 en 4

Tweede Kamer 2006-2007, *Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet)*, 30 818, nr. 2 (voorstel van wet) en 3 (memorie van toelichting)

Unie van Waterschappen en Interprovinciaal Overleg, *Afstemming van taken in het regionale waterbeheer*, gezamenlijke uitgave, april 2005

Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen, *Handreiking Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UVW) voor gemeente en waterschap om te komen tot een gezamenlijk stedelijk waterplan*, Meide, E. van de, Werf, M. van der. VNG en UVW, Den Haag 2004

Vlist, van der, M., *Duurzaamheid als planningsopgave, gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het waterhuishoudkundig beleid voor het landelijk gebied*, Proefschrift Landbouwniversiteit Wageningen, 27 februari 1998

VROM-raad, *Minder Blauw op Straat, advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21^e eeuw*, advies 034, Den Haag 2002.

Weber, M., *Euforie over eutrofie, de (on) mogelijkheden van nationaal en internationaal waterbeleid voor eutrofiëringbestrijding*, afstudeerverslag Open Universiteit, 21 november 2002

Bijlagen

Bijlage 1: Omschrijving relevante beleidsnota's

Bijlage 2: Plannen op het gebied van water en ruimtelijke ordening

Bijlage 3: Hoofdpijnen beleidsplannen en Beheersplan op het gebied van water

Bijlage 4: KNMI klimaatscenario's 2006

Bijlage 5: Categorisering knelpunten en vertaling naar stellingen

Bijlage 6: Vragenlijst afstudeeronderzoek: Ruimtelijke Ordening aan de Waterkant

Bijlage 7: Overzicht geënquêteerden

Bijlage 8: Resultaten praktijkonderzoek

Bijlage 1: Omschrijving relevante beleidsnota's

In deze bijlage worden de beleidsnota's - de vierde Nota waterhuishouding (NW4) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998), Waterbeleid voor de 21^e eeuw (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000), en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003a) - die vanaf eind jaren negentig van de 20^{ste} eeuw zijn verschenen over de waterproblematiek, kort omschreven.

Vierde Nota waterhuishouding

De Wet op de Waterhuishouding (1989) schrijft voor dat door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een Nota waterhuishouding geschreven wordt. Deze nota moet de hoofdlijnen van het beleid voor het waterbeheer aangeven, rekening houdend met de consequenties van en voor andere beleidsvelden, met name milieubeheer en ruimtelijke ordening. Waterbeheer omvat de zorg voor waterkwantiteit, waterkwaliteit, waterkeringen en het beheer van grondwater. In de vierde Nota waterhuishouding die in 1998 verscheen, werden – in navolging van de nota Omgaan met Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat uit 1985 – de begrippen integraal waterbeheer en watersysteembenadering als uitgangspunt voor het nieuwe waterbeheer benadrukt. Integraal Waterbeheer betekent dat het waterbeheer gericht is op alle aspecten van het watersysteem in zijn onderlinge samenhang. Hierbij heeft het watersysteem een brede betekenis: het geheel van oppervlaktewater én grondwater en de bijbehorende waterbodems, oevers, flora en fauna, waterkeringen en technische infrastructuur (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998). Een omschrijving van het begrip watersysteem is: "een stelsel van aan water gebonden fysische, chemische en biologische factoren die in samenhang een ecosysteem in stand houden" (Van Ast, 2000). De watersysteem-benadering stelt het watersysteem (inclusief landsystemen waar grondwater een essentieel onderdeel van uitmaakt) centraal. Deze benadering beoogt via integrale afweging de wensen van de samenleving ten aanzien van functies en het functioneren van watersystemen op optimale wijze af te stemmen op de mogelijkheden van die systemen met behulp van technische infrastructuur en een juridisch instrumentarium (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1985).

Waterbeleid voor de 21^e eeuw

De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000) constateert dat het waterbeheer in Nederland niet op orde is en dat het noodzakelijk is om water meer ruimte te geven. Voor het watersysteem hanteert de Commissie de volgende uitgangspunten: het watersysteem moet betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar zijn, water moet worden gezien als bondgenoot, problemen mogen niet worden afgewenteld en voortdurend moet de afweging gemaakt worden tussen vasthouden, bergen en afvoeren van water. Ook moet het water meer ruimte krijgen, door bij toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland het belang van water mede te erkennen als sturend principe in de ruimtelijke ordening. De Commissie wijst in dit verband ook op de mogelijkheden die meervoudig ruimtegebruik biedt. Als uitgangspunt voor het nieuwe waterbeheer moet gelden: 'geen afwenteling in het watersysteem zelf, noch van bestuurlijke verantwoordelijkheden of van kosten'.

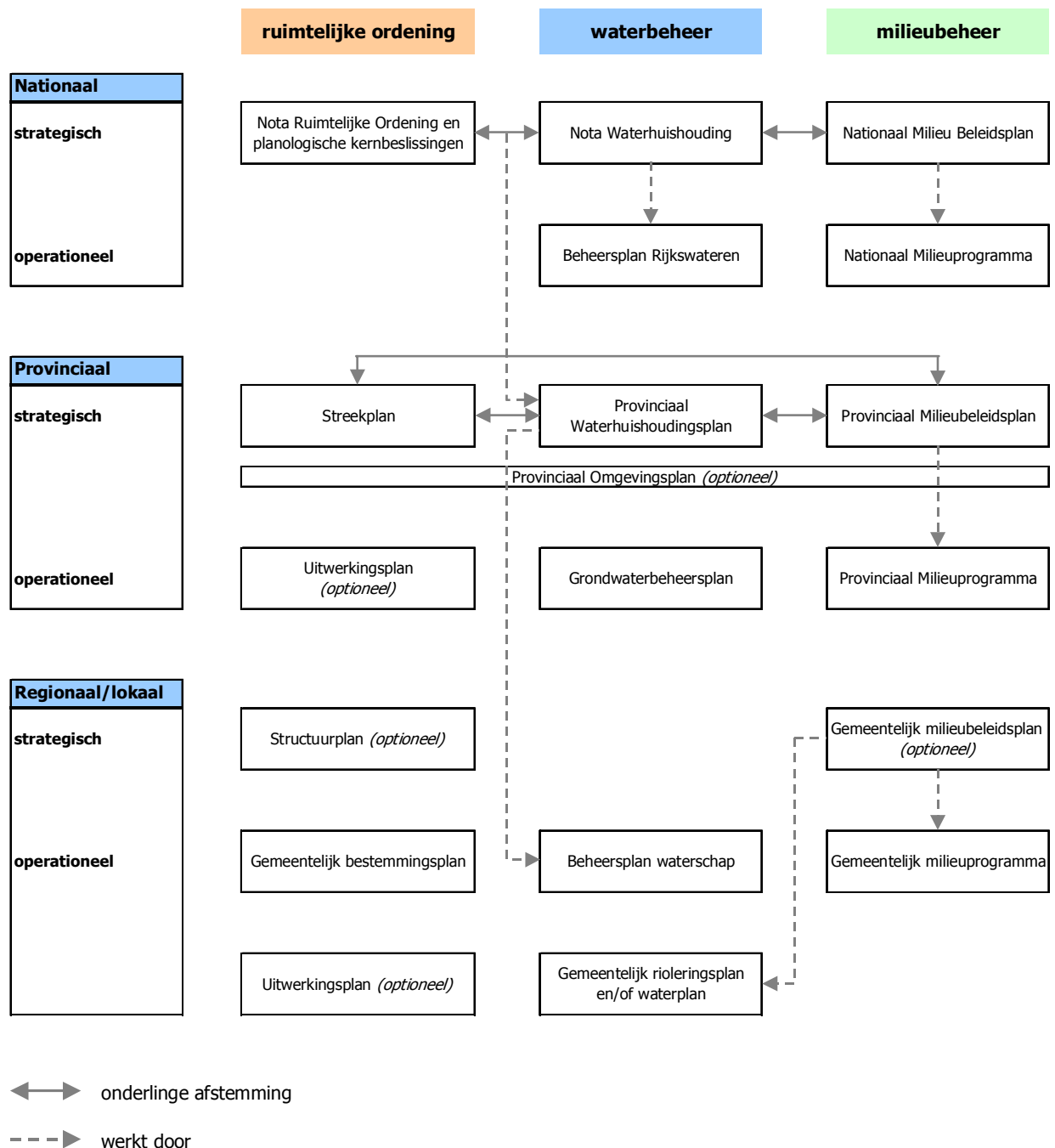
Voorts wordt geadviseerd het waterbeleid te baseren op de stroomgebiedbenadering. In de stroomgebiedbenadering wordt de oplossing voor de huidige en toekomstige knelpunten in een samenhangend kwantitatief en kwalitatief beleid per stroomgebied gezocht waarbij het grond- en oppervlaktewatersysteem in samenhang wordt beschouwd, in relatie tot de verschillende vormen van grondgebruik (functies). Een stroomgebied is een gebied waaruit het afstromende water uiteindelijk via één bepaalde waterloop wordt afgevoerd. Er zijn internationale (grensoverschrijdende) stroomgebieden, zoals Rijn, Maas, Schelde en Eems. Daarnaast zijn er regionale stroomgebieden die de waterschaps- en provinciegrenzen overschrijden.

Nationaal Bestuursakkoord Water

Op basis van het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw wordt in 2004 het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003a) gesloten tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Het belangrijkste doel van het NBW is het verduidelijken van verantwoordelijkheden van de betrokkenen. Het NBW bevat taakstellende afspraken over wateroverlast en procesmatige afspraken over watertekorten, waterkwaliteit en ecologie van het water.

Bijlage 2: Plannen op het gebied van water en ruimtelijke ordening

Deze bijlage geeft een overzicht van vigerende en toekomstige plannen op het gebied van water en ruimtelijke ordening. Voor het realiseren van de (stedelijke) wateropgave zijn een groot aantal planfiguren relevant. Het juridisch kader van het waterbeleid is complex. Planvorming is verdeeld over de nationale, provinciale en gemeentelijke overheidsniveaus, alsmede de waterschappen die een regionale (uitvoerings-)jurisdictie hebben. Het beleid maakt onderdeel uit van drie beleidsvelden: Ruimtelijke Ordening, Waterbeheer en Milieubeheer. Binnen elke overheidslaag is verder onderscheid te maken in strategisch beleid en operationeel beleid (Interprovinciaal Overleg, 2000). In Figuur 1 is een schematisch overzicht gegeven van de planvormen op het gebied van ruimtelijke ordening, water en milieu (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003b).



Figuur 6.1: Planvorming in Nederland op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en water
Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003b

Bijlage 3: Hoofdpijnen beleids- en Beheersplannen op het gebied van water

Bron:

Rijk

De hoofdpijnen voor de landelijke Nota waterhuishouding zijn:

- a. een aanduiding van de belangrijkste functies van de oppervlaktewateren behorend tot het waterhuishoudkundig hoofdsysteem en, voorzover nationale belangen dat nodig maken, van regionale waterhuishoudkundige systemen;
- b. aanwijzingen voor de verdere bepaling van functies van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan;
- c. een aanduiding, in samenhang met de onder a en b bedoelde functies, van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan, alsmede van de termijnen die worden nagestreefd; een uiteenzetting van de algemene aard en omvang van de maatregelen en voorzieningen die met het oog op de ontwikkeling en werking en bescherming nodig zijn;
- d. een aanduiding van de redelijkerwijze te verwachten financiële, economische en ruimtelijke gevolgen voor het te voeren beleid.

De hoofdpijnen voor het Beheersplan op rijksniveau:

- a. de functies van de oppervlaktewateren;
- b. het programma van maatregelen en voorzieningen, die met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van de waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan en de bescherming van het milieu nodig zijn, onder vermelding van de termijnen die daarbij worden nagestreefd;
- c. de wijze waarop het beheer bij normale en afwijkende omstandigheden wordt gevoerd;
- d. de financiële middelen, die voor de uitvoering van het programma en het te voeren beheer nodig zijn.

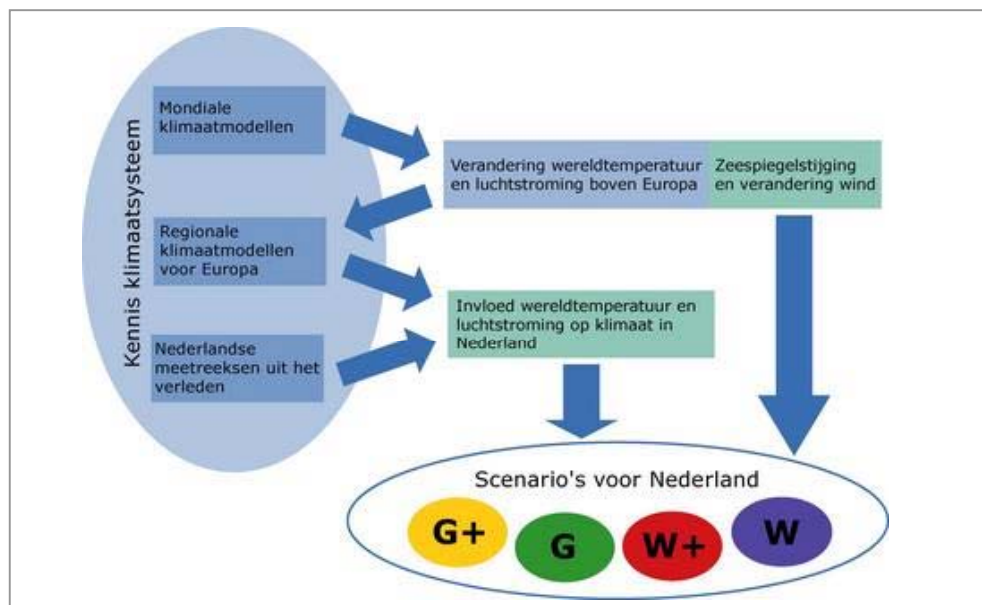
Provincie

De hoofdpijnen voor het provinciale waterhuishoudingsplan:

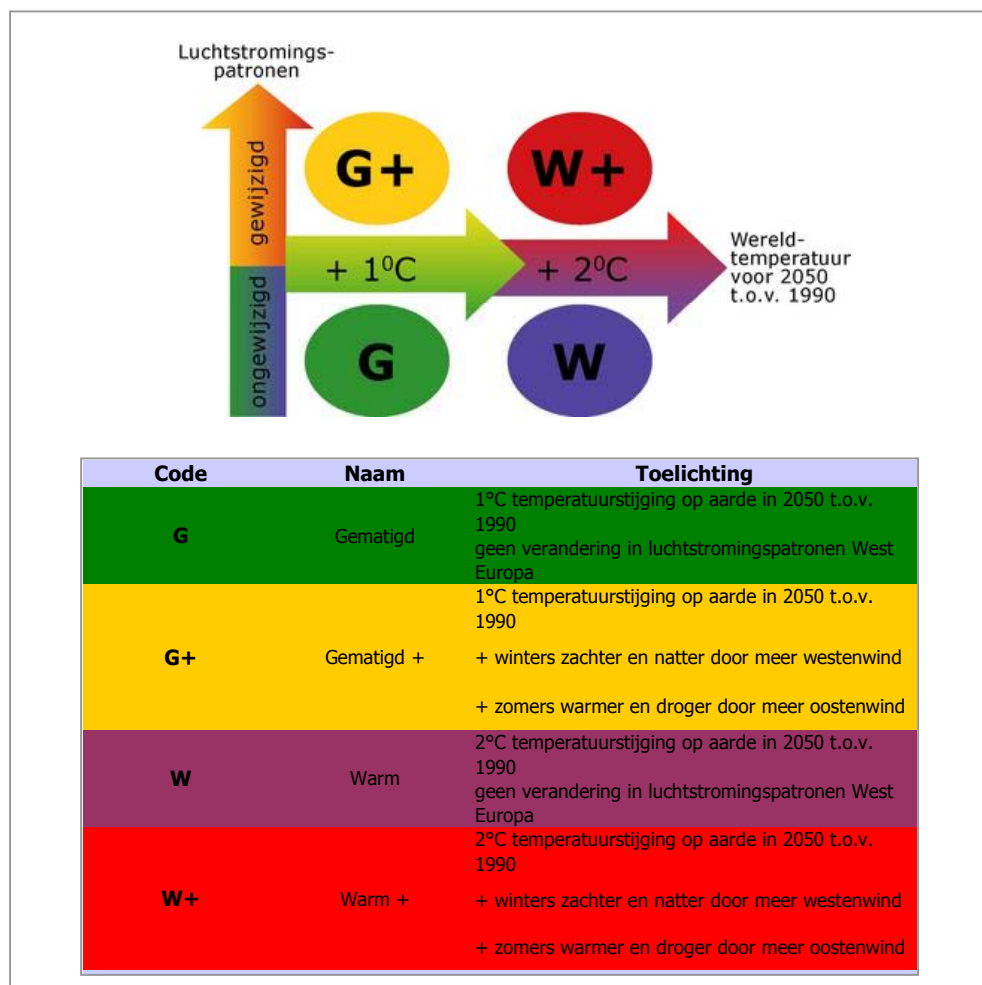
- a. de vastlegging van de belangrijkste functies van de regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan;
- b. een aanduiding, in samenhang met de onder a bedoelde functies, van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan alsmede van de termijnen die daarbij worden nagestreefd;
- c. een uiteenzetting van het ingevolge de Grondwaterwet te voeren grondwaterbeheer, alsmede een overzicht van de financiële middelen die voor de uitvoering van het beheer nodig zijn;
- d. een uiteenzetting van de algemene aard en omvang van de overige maatregelen en voorzieningen die met het oog op de onder b bedoelde ontwikkeling, werking en bescherming nodig zijn;
- e. een aanduiding van de redelijkerwijs te verwachten financiële en economische gevolgen van het te voeren beleid.

Waterbeheerders

- a. een kwantiteitsbeheerder of kwaliteitsbeheerder, niet zijnde het Rijk, stelt met betrekking tot oppervlaktewateren onder zijn beheer een beheersplan vast. Bij die vaststelling wordt rekening gehouden met het provinciaal plan voor de waterhuishouding.
- b. een beheersplan geeft aan hetgeen de beheerder ter vervulling van zijn taak verricht.
- c. een niet door het provinciaal bestuur vastgesteld beheersplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten,
- d. de Provinciale staten stellen bij verordening nadere regels vast met betrekking tot de inrichting, voorbereiding en vaststelling van het beheersplan. Zij geven daarin aan welke beheerders zijn uitgezonderd van de verplichting tot vaststelling van een beheersplan. Tevens geven zij daarin regels ten aanzien van de wijze waarop kwantiteitsbeheerders en kwaliteitsbeheerders bij de voorbereiding en vaststelling van een plan samenwerken.
- e. Provinciale staten zenden het besluit van vaststelling van genoemde verordening aan de minister.

Bijlage 4: KNMI Klimaatscenario's 2006

Figuur 1: Schematische weergave van de gebruikte methode voor het afleiden van de KNMI'06 klimaatscenario's.



Figuur 2: Schematisch overzicht van de vier KNMI'06 klimaatscenario's.

Tabel 1: Klimaatverandering in Nederland rond 2050 ten opzichte van het basisjaar 1990 volgens de vier KNMI'06 klimaatscenario's.

| 2050 | | G | G+ | W | W+ |
|--|--|----------|-----------|----------|-----------|
| Wereldwijde temperatuurstijging | | +1°C | +1°C | +2°C | +2°C |
| Verandering in luchtstromingspatronen in West Europa | | nee | ja | nee | ja |
| Winter | gemiddelde temperatuur | +0,9°C | +1,1°C | +1,8°C | +2,3°C |
| | koudste winterdag per jaar | +1,0°C | +1,5°C | +2,1°C | +2,9°C |
| | gemiddelde neerslaghoeveelheid | 4% | 7% | 7% | 14% |
| | aantal natte dagen ($\geq 0,1$ mm) | 0% | 1% | 0% | 2% |
| | 10-daagse neerslagsom die eens in de 10 jaar wordt overschreden | 4% | 6% | 8% | 12% |
| | hoogste daggemiddelde windsnelheid per jaar | 0% | 2% | -1% | 4% |
| Zomer | gemiddelde temperatuur | +0,9°C | +1,4°C | +1,7°C | +2,8°C |
| | warmste zomerdag per jaar | +1,0°C | +1,9°C | +2,1°C | +3,8°C |
| | gemiddelde neerslaghoeveelheid | 3% | -10% | 6% | -19% |
| | aantal natte dagen ($\geq 0,1$ mm) | -2% | -10% | -3% | -19% |
| | dagsom van de neerslag die eens in de 10 jaar wordt overschreden | 13% | 5% | 27% | 10% |
| | potentiële verdamping | 3% | 8% | 7% | 15% |
| Zeespiegel | absolute stijging | 15-25 cm | 15-25 cm | 20-35 cm | 20-35 cm |

n.b. onder winter wordt verstaan de maanden december, januari en februari; de zomer staat gelijk aan juni, juli en augustus.


Bijlage 5: Categorisering knelpunten en vertaling naar stellingen

| Knelpunt | paragraaf | Stelling |
|---|-----------|--|
| 1. De waterwereld is overgereguleerd. | § 2.2.1 | C. Bestuurlijk-juridisch (Institutioneel) 4. Het grootste probleem van de waterwereld is dat deze overgereguleerd is. |
| 2. Partijen werken niet goed samen bij de realisatie van de wateropgave. | § 2.2.1 | C. Bestuurlijk-juridisch (Institutioneel) 6 a. De toename aan gesprekspartners leidt tot een beperking van de gemeentelijke keuze- en ontwikkelingsmogelijkheden. b. Water wordt bij de afweging van belangen als bedreigend ervaren voor de andere gemeentelijke (vaak economische) belangen. |
| 3. Het planstelsel voor de waterhuishouding gaat uit van bestuursgrenzen en niet van stroomgebiedsgrenzen. | § 2.2.1.4 | C. Bestuurlijk-juridisch (Institutioneel) 3. Voor een goed waterhuishoudkundig beleid, moeten overheidsorganisaties samenwerken aan een plan dat uitgaat van stroomgebiedsgrenzen en niet van bestuursgrenzen. |
| 4. a. De effectiviteit van beleid is er niet bij gebaat als een waterschap door meerdere provincies wordt aangestuurd. b. De mismatch van bestuurlijke eenheid en fysisch-geografische eenheid kan leiden tot afwenteling in het watersysteem en van bestuurlijke verantwoordelijkheden. | § 2.2.1.4 | C. Bestuurlijk-juridisch (Institutioneel) 1 a. Voor de effectiviteit van beleid is het geen goede zaak als een waterschap door meerdere provincies wordt aangestuurd. b. De mismatch van bestuurlijke eenheid en fysisch-geografische eenheid kan leiden tot afwenteling in het watersysteem en van bestuurlijke verantwoordelijkheden. |
| 5. Er is sprake van een plannenwoud, waarbij de plannen meer en meer overlap vertonen. | § 2.2.2 | C. Bestuurlijk-juridisch (Institutioneel) 8 a. Het is te overwegen om de plannen van provincie (waterhuishoudingsplan), waterschap (waterbeheerplan) en gemeente (waterplan) te vervangen door één waterplan per deelstroomgebied. b. Afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening verloopt beter als er één waterplan per deelstroomgebied is. c. Onder aansturing van de provincie is de integratie in het waterplan het beste gegarandeerd. |
| 6. De WRO kent geen mogelijkheden om regels te verbinden aan gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben. | § 3.2.1 | B. Organisatorisch (Beleidsproces) 6 a. Het feit dat de WRO geen mogelijkheden biedt om regels te verbinden aan gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben, is een gemis. b. De WRO moet in de mogelijkheid voorzien om regels te kunnen stellen in het geval van compensatie buiten het plangebied, ook al is dit gelegen buiten de gemeente. |
| 7. a. Binnen de ruimtelijke ordening wordt vaak alleen op grond van gewenste maatschappelijke functies geordend. b. De actoren in de watersector werken niet open en interactief samen. c. De actoren in de watersector zijn niet maatschappelijke georiënteerd. | § 3.2.1 | B. Organisatorisch (Beleidsproces) 2 a. Gemeenten en provincies moeten meer ordenen vanuit natuurlijke samenhangen binnen en tussen watersystemen en minder op grond van gewenste maatschappelijke functies. b. De actoren in de watersector moeten meer open en interactief samenwerken. c. De interactieve samenwerking op het gebied van water is gebaat bij meer maatschappelijke oriëntatie. |

| Knelpunt | | Stelling |
|--|---------|---|
| 8. a. Het ontbreekt aan geld voor het realiseren van ruimte voor water. b. Het ontbreekt aan planologische status. c. Het ontbreekt aan mogelijkheden tot onteigening. | § 3.2.1 | C. Bestuurlijk-juridisch (Institutioneel) 7 a. Het ontbreekt aan geld voor het realiseren van ruimte voor water. b. Het ontbreekt aan planologische status. c. Het ontbreekt aan mogelijkheden tot onteigening. |
| 9. De aansprakelijkheid voor waterschade is onvoldoende geregeld. | § 4.1.2 | A. Inhoudelijk (Beleid) 6. Net als een brandverzekering dient een ieder zich verplicht te verzekeren tegen waterschade. |
| 10. De oplossing voor waterproblemen wordt vaak nog in techniek gezocht. | § 4.1.2 | A. Inhoudelijk (Beleid) 5. Technische oplossingen voor waterproblemen schenken vaak te weinig aandacht aan ruimte voor water. |
| 11. De waterschappen zijn te weinig (pro-)actief bij de realisatie van de stedelijke wateropgave. | § 4.1.2 | B. Organisatorisch (Beleidsproces) 5. Het waterschap moet het voortouw nemen om meerdere partijen bij de oplossing van watervraagstukken te betrekken en om deze vraagstukken niet alleen vanuit de techniek te benaderen. |
| 12. Met het huidige wettelijk en beleidskader is het stellen van prioriteiten niet goed mogelijk. | § 4.2.2 | A. Inhoudelijk (Beleid) 3. Het stellen van prioriteiten is met het huidige wettelijk en beleidskader niet goed mogelijk. |
| 13. De onderlinge verhoudingen tussen waterschappen en provincies worden in de praktijk nog al eens bepaald door afbakeningsvragen en een zekere (institutionele) concurrentie in de uitvoering. | § 5.1.1 | C. Bestuurlijk-juridisch (Institutioneel) 2. De onderlinge verhoudingen worden in de praktijk nog al eens bepaald door afbakeningsvragen en een zekere (institutionele) concurrentie in de uitvoering. |
| 14. Waterschappen worden puur en alleen gezien als uitvoeringsorganisaties. | § 5.1.1 | C. Bestuurlijk-juridisch (Institutioneel) 5 a. Provincies als beleidsvormend bestuur zien waterschappen vooral als uitvoeringsorganisaties. b. Waterschappen zouden omgevormd moeten worden naar een dienst van de provincie. c. De wateropgave van de gemeente is gebaseerd op het provinciaal beleidsplan water. |
| 15. a. Door horizontalisering worden beleidsuitgangspunten en/of strategieën onderhandelbaar. b. Indien beleidsuitgangspunten en/of strategieën onderhandelbaar zijn, leidt dit tot compromisvorming en totstandkoming van suboptimale oplossingen. | § 5.1.2 | A. Inhoudelijk (Beleid) 1 a. Door horizontalisering ontstaat een risico dat beleidsuitgangspunten en/of strategieën onderhandelbaar worden. b. Indien beleidsuitgangspunten en/of strategieën onderhandelbaar zijn, leidt dit tot compromisvorming en totstandkoming van suboptimale oplossingen. |
| 16. a. De belangrijkste knelpunten zijn gelegen in horizontale interactie. b. De doelen van hogerop reiken vaak niet passende probleemdefinities en oplossingsrichtingen aan. | § 5.1.2 | B. Organisatorisch (Beleidsproces) 3 a. De belangrijkste knelpunten zijn gelegen in horizontale interactie. b. Voor het stedelijk waterbeleid is het van belang om de relevante beleidsdoelen van Rijk en provincie integraal over te nemen. c. De gemeenten benutten hun beleidsvrijheid onvoldoende. |

| Knelpunt | | Stelling |
|--|---------|---|
| 17. Een te sterke nadruk op van boven opgelegde normen kan leiden tot een te gering draagvlak op regionaal en lokaal niveau en dus geringe naleving. | § 5.1.2 | B. Organisatorisch (Beleidsproces) 1 a. Een risico van de verticalisering is dat een te sterke nadruk op van boven opgelegde normen kan leiden tot een te gering draagvlak op regionaal en lokaal niveau en dus geringe naleving. b. Op regionaal niveau is er behoefte aan flexibiliteit zodat de normen kunnen worden aangepast aan de specifieke fysieke en sociale omstandigheden. |
| 18. De horizontale afstemming tussen de drie landelijke nota's voor het waterhuishoudkundig- ruimtelijk- en milieubeleid vertoont een onvoldoende samenhangend en een te weinig elkaar wederzijds versterkend beleid. | § 5.2 | A. Inhoudelijk (Beleid) 4. De horizontale afstemming tussen de drie landelijke nota's voor het waterhuishoudkundig- ruimtelijk- en milieubeleid vertoont een onvoldoende samenhangend en een te weinig elkaar wederzijds versterkend beleid. |
| 19. a. Het beleid van de rijksoverheid is (te) weinig gericht op oplossingsrichtingen en de praktische uitvoering ervan. b. De provincie is te weinig sturend inzake het waterbeleid. c. De gemeente is bij de invulling van de stedelijke wateropgave teveel afhankelijk van het waterschap. | § 5.2 | B. Organisatorisch (Beleidsproces) 7 a. Het beleid van de rijksoverheid is (te) weinig gericht op oplossingsrichtingen en de praktische uitvoering ervan. b. De provincie dient meer sturend op te treden inzake het waterbeleid. c. De gemeente is bij de invulling van de stedelijke wateropgave teveel afhankelijk van het waterschap. |
| 20. Bij de integratie van het waterbeheersplan en de bestemmingsplannen op regionaal en lokaal niveau zijn er knelpunten doordat ruimtelijke bestemmingen en waterhuishoudkundige functies vaak niet overeen komen of in tegenspraak met elkaar zijn. | § 5.2 | B. Organisatorisch (Beleidsproces) 4. Bij de integratie van het waterbeheersplan en de bestemmingsplannen op regionaal en lokaal niveau zijn er knelpunten doordat ruimtelijke bestemmingen en waterhuishoudkundige functies vaak niet overeen komen of in tegenspraak met elkaar zijn. |
| 21. a. De waterschappen zien de wateraspecten als bovenschikkend, terwijl de gemeenten deze als nevenschikkend zien. b. Gemeenten en provincies laten andere belangen prevaleren voor waterbelangen. | § 5.2 | A. Inhoudelijk (Beleid) 2 a. De ruimtclaim voor wateraspecten moet voorrang krijgen boven andere belangen zoals woningbouw, parkeren, groen etcetera. b. Gemeenten en provincies bagatelliseren de ruimteclaims voor wateraspecten. |

Bijlage 6: Aanbiedingsbrief en vragenlijst enquête

| | | |
|--|---|---|
|  | | Wijk- en Stadszaken Milieu Barbarasteeg 2 2511 BM Delft Bankrekening BNG 28.50.01.787, t.n.v. gemeente Delft Behandeld door René van der Werf Telefoon 2602985 Fax 2136823 rvdwerf@delft.nl Centrale nummers: Telefoon 015 260 29 60 Fax 015 215 95 51 Internet www.gemeentedelft.info Tegenover het station |
| Retouradres : Wijk- en Stadszaken, Postbus 340, 2600 AH Delft | | |
| Datum 01-10-2007 Ons kenmerk | Onderwerp vragenlijst afstudeeronderzoek | |
| Uw brief van | | |
| Uw kenmerk | | |
| Bijlage 1 | Geachte Inleiding Verschillende delen van Nederland kregen in de negentiger jaren van de 20 ^{ste} eeuw met problemen te maken, zoals overstromingen, wateroverlast, extreme droogte en problemen met de kwaliteit van (zwem)water. Met de verwachte veranderingen in het klimaat, zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking zullen deze problemen waarschijnlijk alleen maar toenemen. Reden om onderzoek te doen naar de afstemming tussen het waterbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van de Masterstudie Natuurwetenschappen, beleidsgerichte specialisatie aan de Open Universiteit. Dit onderzoek heeft een omvang van 850 studieuren. | |
| <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> De hoofdvraag van het onderzoek luidt: In hoeverre is het waterbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid inhoudelijk, organisatorisch en bestuurlijk-juridisch (optimaal) afgestemd om te kunnen voldoen aan de stedelijke wateropgave zoals die vanuit WB21 en de KRW worden gesteld? </div> | | |
| Voor het beantwoorden van deze hoofdvraag zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd aan de hand waarvan het onderzoek wordt uitgevoerd. Voor het beantwoorden van het grootste deel van de onderzoeksvragen is een literatuurstudie uitgevoerd. De resultaten van de literatuurstudie vormen input voor het praktijkgerichte deel van het onderzoek. In het praktijkgedeelte wordt de mening van deskundigen getoetst aan de in de literatuurstudie gevonden knelpunten. | | |

Datum
01-10-2007

Ik verzoek u om bijgaande vragenlijst in te vullen. Dit zal naar verwachting maximaal 30 minuten van uw tijd kosten. Graag ontvang ik de ingevulde vragenlijst (uiterlijk) **31 oktober 2007** terug. Uw reactie zal anoniem verwerkt worden.

De ingevulde vragenlijst kan verzonden worden aan Gemeente Delft, ter attentie van René van der Werf, Antwoordnummer 10035, 2600 VB Delft. U kunt hiervoor bijgaande retourenveloppe gebruiken.

Indien u er prijs op stelt, stuur ik u graag een (digitale) versie van mijn eindverslag. Dit kunt u aan het eind van de vragenlijst kenbaar maken.

Met vriendelijke groet,



René van der Werf

tel. 015 – 260 29 85
e-mail: rvdwerf@delft.nl

Vragenlijst afstudeeronderzoek: Waterbeleid en Ruimtelijk Ordeningsbeleid op elkaar afgestemd?

In de literatuurstudie zijn een aantal knelpunten geïdentificeerd. De knelpunten zijn onder te verdelen in: A. Beleid, B. Beleidsproces en C. Institutioneel. De knelpunten die in de literatuur gevonden zijn worden met deze vragenlijst aan de praktijk getoetst.

De vragenlijst bestaat uit 21 gesloten en 7 open vragen. Bij de gesloten vragen kunt u op basis van een zespuntsschaal aangeven in hoeverre u het eens of oneens met de stelling bent. Bij de open vragen wordt er naar uw (expert-)mening gevraagd.

Naam:

Adres:

Gesloten vragen: Wat is uw mening over de volgende stellingen?

A. Beleid

1. Er is een trend waarneembaar dat de rijksoverheid steeds vaker met andere overheden tot beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering wil komen. Dit wordt ook wel horizontalisering genoemd.

a. Hierdoor ontstaat een risico dat beleidsuitgangspunten en/of strategieën onderhandelbaar worden?

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

b. Indien beleidsuitgangspunten en/of strategieën onderhandelbaar zijn, leidt dit tot compromisvorming en totstandkoming van suboptimale oplossingen.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

2. De wettelijke regeling van de watertoets gaat ervan uit dat wateraspecten meegewogen dienen te worden binnen ruimtelijke plannen.

a. De ruimteclaim voor wateraspecten moet voorrang krijgen boven andere belangen zoals woningbouw, parkeren, groen etcetera.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

b. Gemeenten en provincies bagatelliseren de ruimteclaims voor wateraspecten.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

3. De belangen die met het waterbeleid verbonden zijn, zijn buitengewoon complex: meerdere aspecten zijn tegelijkertijd van belang. Het Nationaal Bestuursakkoord Water stelt de *waterkwantiteits*problematiek centraal en de Kaderrichtlijn Water de *waterkwaliteits*problematiek.

Het stellen van prioriteiten is met het huidige wettelijk en beleidskader niet goed mogelijk.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

4. Op rijksniveau worden de strategische beleidslijnen voor zowel Water, Ruimtelijke Ordening als Milieu uitgezet.

De horizontale afstemming tussen de drie landelijke nota's voor het waterhuishoudkundig-, ruimtelijk- en milieubeleid vertoont een onvoldoende samenhangend en een te weinig elkaar wederzijds versterkend beleid.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

5. De meeste oplossingen voor de wateropgave zijn technische oplossingen.

Technische oplossingen voor waterproblemen schenken vaak te weinig aandacht aan ruimte voor water.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

6. Water kent positieve en negatieve aspecten. Negatieve aspecten zijn bijvoorbeeld risico's voor overstromingen.

Net als een brandverzekering dient een ieder zich verplicht te verzekeren tegen waterschade.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

B. Beleidsproces

1. De Kaderrichtlijn Water legt bepaalde normen op te aanzien van de chemische en ecologische toestand van het water. Om een bepaalde kwaliteit te realiseren worden van bovenaf normen opgelegd die niet onderhandelbaar zijn. Dit wordt ook wel verticalisering genoemd.

a. Een risico van deze verticalisering is dat een te sterke nadruk op van boven opgelegde normen kan leiden tot een te gering draagvlak op regionaal en lokaal niveau en dus geringe naleving.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

b. Op regionaal en lokaal niveau is er behoefte aan flexibiliteit zodat de normen kunnen worden aangepast aan de specifieke fysieke en sociale omstandigheden.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

2. Nauwere samenwerking tussen integraal waterbeheer en ruimtelijke ordening vergt een cultuurverandering aan de zijde van zowel gemeenten en provincies als de waterschappen.

a. Gemeenten en provincies moeten meer ordenen vanuit natuurlijke samenhangen binnen en tussen watersystemen en minder op grond van de gewenste maatschappelijke functies.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

b. De actoren in de watersector moeten meer open en interactief samenwerken.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

c. De interactieve samenwerking op het gebied van water is gebaat bij meer maatschappelijke oriëntatie.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

3. In opdracht van het Rijk heeft de Universiteit van Twente in 2004 onderzoek gedaan naar het functioneren van het huidige planstelsel inzake water in de stad. Een drietal knelpunten uit dat onderzoek zijn in onderstaande stellingen verwerkt.

a. De belangrijkste knelpunten zijn gelegen in horizontale interactie.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

b. Het wordt van belang geacht voor het stedelijk waterbeleid om de relevante beleidsdoelen van Rijk en provincie integraal over te nemen,

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

c. De gemeenten benutten hun eigen beleidsvrijheid onvoldoende.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

4. De procedures voor wat betreft ruimtelijke ordening en waterbeleid zijn nog niet volledig op elkaar afgestemd.

Bij de integratie van het waterbeheersplan en de bestemmingsplannen op regionaal en lokaal niveau zijn er knelpunten doordat ruimtelijke bestemmingen en waterhuishoudkundige functies vaak niet overeen komen of in tegenspraak met elkaar zijn.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

5. Bij de huidige vraagstukken schiet de techniek te kort en moeten ook meerdere partijen bij de oplossing worden betrokken.

Het waterschap moet hierin het voortouw nemen.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

6. Bij ruimtelijke ontwikkelingen verplicht de watertoets om de gevolgen van die ontwikkeling voor de waterhuishouding in beeld te brengen. Indien er sprake is van negatieve effecten, dienen compenserende maatregelen genomen te worden. Daarnaast geldt er vaak een opgave om meer ruimte te maken voor water. Niet altijd echter kan compensatie binnen het plangebied plaatsvinden. De huidige Wet Ruimtelijke Ordening biedt geen mogelijkheden om regels te verbinden aan gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben.

a. Het feit dat de WRO geen mogelijkheden biedt om regels te verbinden aan gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben, is een gemis.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

b. De WRO moet in de mogelijkheid voorzien om regels te kunnen stellen in het geval van compensatie buiten het plangebied, ook al is dit gelegen buiten de gemeente.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

7. Bij een evenwichtig beleid dient er aandacht te zijn voor beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

a. Het beleid van de rijksoverheid is weinig gericht op oplossingsrichtingen en de praktische uitvoering daarvan.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

b. De provincie dient meer sturend op te treden inzake het waterbeleid.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

c. De gemeente is bij de stedelijke wateropgave te veel afhankelijk van het waterschap.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

C. Institutioneel

- De beheersgebieden van waterschappen en de provinciegrenzen sluiten niet altijd goed op elkaar aan. Ditzelfde geldt voor de indeling van stroomgebieden. Sommige waterschappen hebben een stroomgebied als uitgangspunt, andere waterschappen delen een stroomgebied met meerdere waterschappen of vallen binnen meerdere stroomgebieden.

a. Voor de effectiviteit van beleid is het geen goede zaak als een waterschap door meerdere provincies wordt aangestuurd.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

b. De mismatch van bestuurlijke eenheid en fysisch-geografische eenheid kan leiden tot afwenteling binnen het watersysteem en van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

- De beweging naar integraal waterbeleid en -beheer en water als ordenend principe heeft met zich mee gebracht dat waterschappen nadachten over een verbreding van hun taakstelling, dus naast water bijvoorbeeld ook milieu en RO. De provincie is werkzaam op gebiedsgerichte en infrastructurele beleidsvelden.

In de praktijk worden de onderlinge verhoudingen nog al eens bepaald worden door afbakeningsvragen en een zekere (institutionele) concurrentie in de uitvoering.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet / geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

3. Op grond van de Wet op de waterhuishouding gaat het huidige planstelsel van het waterbeheer er van uit dat elke overheid haar beleids- en/of beheersplan voor haar eigen gebied maakt. Het planstelsel gaat daarmee uit van bestuurlijke grenzen en niet van stroomgebiedsgrenzen.

Voor een goed waterhuishoudkundig beleid moeten overheidsorganisaties samenwerken aan een plan dat uitgaat van de stroomgebiedsgrenzen en niet van de bestuursgrenzen.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet/ geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

4. Het waterbeheer is een zodanig complex geheel van instituten en organisaties, elk voor een specifiek deel van het waterbeheer verantwoordelijk, dat het realiseren van een integrale benadering een grote uitdaging is.

Het grootste probleem van de waterwereld is dat deze overgereguleerd is.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet/ geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

5. Provincies zijn algemene democratische organen en waterschappen zijn functionele democratische organen.

a. Provincies als beleidsvormend bestuur zien waterschappen vooral als uitvoeringsorganisaties.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet/ geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

b. Waterschappen zouden omgevormd moeten worden naar een dienst van de provincie.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet/ geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

c. De wateropgave van de gemeente is gebaseerd op het provinciale beleidsplan water.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet/ geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

6. Gemeenten dienen ook water te betrekken bij de gemeentelijke besluitvorming.

a. De toename aan gesprekspartners leidt tot een beperking van de gemeentelijke keuze- en ontwikkelingsmogelijkheden.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet/ geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

b. Water wordt bij de afweging van belangen als bedreigend ervaren voor de andere gemeentelijke (vaak economische) belangen.

| oneens | | oneens | eens | | eens | geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

7. Het realiseren van ruimte voor water is tot dusver moeilijk gebleken.

a. Het ontbreekt aan geld

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

b. Het ontbreekt aan planologische status

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

c. Het ontbreekt aan mogelijkheden tot onteigening.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

8. Het Rathenau Instituut pleit voor een uitdunning van het plannenwoud.

a. Het is te overwegen om de plannen van provincie (waterhuishoudingsplan), waterschap (waterbeheersplan) en gemeente (waterplan) te vervangen door één waterplan per deelstroomgebied.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| weet niet/ geen mening |
|---------------------------|
| <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

b. De afstemming tussen waterbeleid en -beheer en ruimtelijke ordening verloopt beter als er één waterplan per deelstroomgebied is.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet/ geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

c. Onder aansturing van de provincie is de integratie in het waterplan het beste gegarandeerd.

| zeer oneens | oneens | beetje oneens | beetje eens | eens | zeer eens | weet niet/ geen mening |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Toelichting

.....

.....

.....

.....

.....

Open vragen: Wat is uw (expert-)mening over de volgende onderwerpen?

Er is geen beleidsveld zonder knelpunten, zo ook bij water en ruimtelijke ordening. Welke knelpunten ervaart u als belangrijkste met betrekking tot de volgende 7 onderwerpen.\

1. Afstemming tussen overheden (*graag toelichten*)

.....

.....

.....

.....

2. Coördinatie tussen overheden (*graag toelichten*)

.....

.....

.....

.....

3. Toedeling van verantwoordelijkheden (*graag toelichten*)

.....

.....

.....

.....

4. Toedeling van taken (*graag toelichten*)

.....

.....

.....

.....

5. Plannen (*graag toelichten*)

.....

.....

.....

.....

6. Inhoud waterbeleid (*graag toelichten*)

.....

.....

.....

.....

7. Andere zaken (*graag toelichten*)

.....
.....
.....
.....

Ik dank u voor het invullen van deze vragenlijst!

U kunt deze vragenlijst naar de Gemeente Delft sturen, ter attentie van René van der Werf, Antwoordnummer 10035, 2600 VB Delft (u kunt hiervoor de retourenveloppe gebruiken).

Indien u een versie van mijn eindverslag wilt ontvangen kunt u dit hieronder aangeven.

Ik wil **wel/niet*** het eindverslag ontvangen. Indien u het afstudeerverslag op een ander (email)adres wilt ontvangen dan het adres aan de voorzijde van de vragenlijst, kunt u dit hieronder aangeven.

Naam:

Adres:
.....

e-mail:

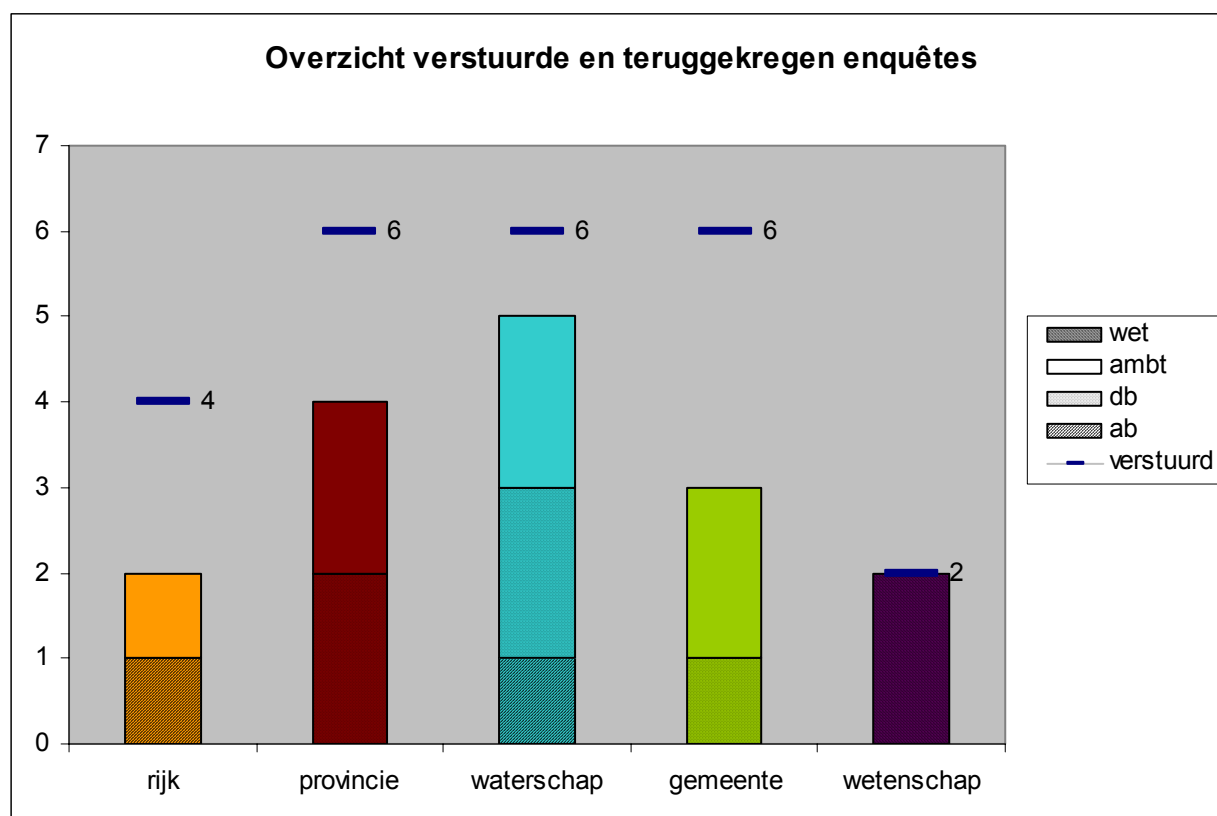
*) doorhalen wat niet van toepassing is.

Bijlage 7: Overzicht geënquêteerden

| organisatie | initialen | achternaam | functie |
|---|-----------|-----------------------|--|
| Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | H. | ten Hoeve | accounthouder water DGR |
| Ministerie van Verkeer en Waterstaat (DGW) | L.J. | Dijkhuis | Beleidsmedewerker DGW |
| Lid van de CDA-fractie voor de Tweede Kamer | G.P.J. | Koopmans | Lid Tweede Kamer namens CDA |
| Lid van de PVDA-fractie voor de Eerste kamer | M.C. | Meindertsma | Lid Eerste Kamer namens PVDA |
| Provincie Noord-Holland | C. | Swenne | Beleidsmedewerker sector Water |
| Provincie Zuid-Holland | H. | van Dokkum | Beleidsmedewerker afdeling Water |
| Provincie Noord-Holland | R. | Kruisinga | Gedeputeerde namens CDA |
| Provincie Zuid-Holland | H.M.C | Dwarshuis-van de Beek | Gedeputeerde namens VVD |
| Provincie Noord-Holland | L.M. | Driessen-Jansen | Statenlid namens VVD / ROG en WAMEN |
| Provincie Zuid-Holland | M.N. | Blaauw | Statenlid namens PVDA / Ruimte en Wonen, Groen Water en Milieu |
| Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier | J. | Wijn | Senior-beleidsmedewerker afdeling Water |
| Hoogheemraadschap van Delfland | J. | Burger | Accountmanager sector Beleid en Onderzoek / RO |
| Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier | J. | Wentink | Hoogheemraad, categorie Ingezetenen / Integraal waterbeheer stedelijk gebied |
| Hoogheemraadschap van Delfland | J.J.J.M. | van der Burg | Hoogheemraad, categorie Ongebouwd / waterbeheersing |
| Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier | G.J. | van Os | Hoofdingeland, categorie Ingezetenen / cie water en wegen |
| Hoogheemraadschap van Delfland | M.J. | Hilders | Hoofdingeland, categorie Ingezetenen / cie waterbeheer |
| Gemeente Alkmaar | W. | van Douwen | Beleidsmedewerker gemeente Alkmaar en waterambassadeur VNG |
| Gemeente Delft | M. | van Arendonk | Senior-Jurist vakteam RO |
| Gemeente Alkmaar | S.H. | Binnendijk | Wethouder namens CDA / Leefbaarheid |
| Gemeente Delft | A.L. | Koning | Wethouder namens PVDA / RO |
| Gemeente Alkmaar | M. | Hamberg | Raadslid namens de SP / cie stedelijke ontwikkeling en beheer |
| Gemeente Delft | W. | Steffen-Hoogendoorn | Raadslid namens de VVD / cie EMCR |
| Universiteit van Utrecht | H.F.M.W. | van Rijswijk | Hoogleraar Europees en Nationaal Waterrecht, Universiteit Utrecht |
| TU Delft / Civiele Techniek | F.H.M. | van de Ven | universitair hoofddocent stedelijk waterbeheer TU Delft |

Bijlage 8: Resultaten praktijkonderzoek

Op 1 oktober 2007 zijn 24 vragenlijsten uitgezet. Hiervan waren er eind oktober 14 teruggestuurd. Na rappel zijn in november 2007 nog twee extra vragenlijsten teruggestuurd. Hiermee is een respons verkregen van 66,6%. In onderstaande grafiek is een overzicht gegeven van de per organisatie verstuurd en teruggekregen vragenlijsten, met daarbij een onderverdeling naar algemeen bestuursleden, dagelijks bestuursleden, ambtenaren en wetenschap.



Figuur 1: respons op de enquête per organisatie

Op de hiernavolgende pagina's is per vraag het resultaat weergegeven van de enquête.

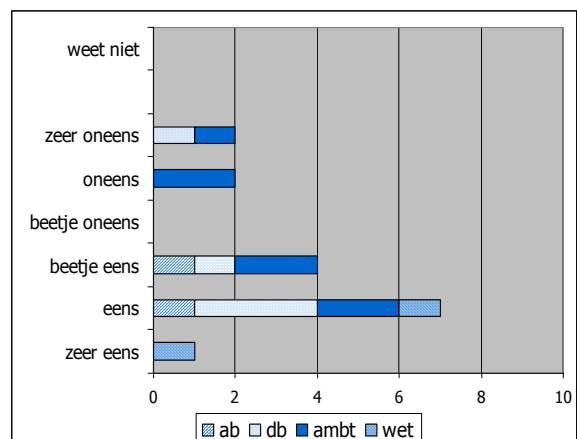
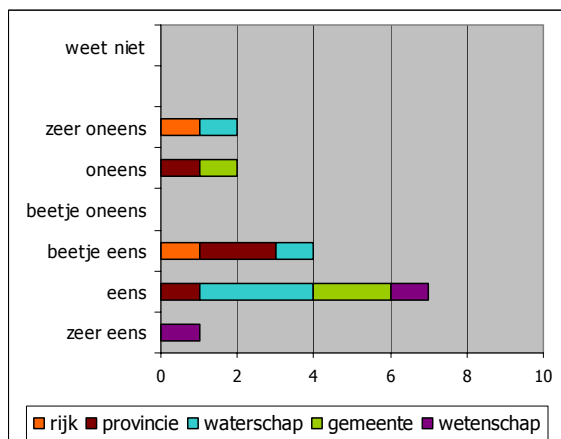
A. Beleid: vraag 1a

Er is een trend waarneembaar dat de rijksoverheid steeds vaker met andere overheden tot beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering wil komen. Dit wordt ook wel horizontalisering genoemd.

Hierdoor ontstaat een risico dat beleidsuitgangspunten en/of strategieën onderhandelbaar worden.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|-------------|--|
| Rijk | beetje eens | Overleg is goed, maar onduidelijke eindverantwoordelijkheid, leidt tot oeverloos gepraat. |
| | zeer oneens | De rijksoverheid dient beleid te maken voor Nederland, regionaal onderhandelen is daarbij niet aan de orde |
| provincie | beetje eens | Aangenomen dat die trend bestaat, zou ik eerder willen spreken over een kans (=> neutraal) op onderhandelbare beleidsuitgangspunten en/of strategieën, i.p.v. een risico (=> negatief). E.e.a. kan immers ook positief uitwerken. |
| | eens | |
| | oneens | Niet meer of minder dan wanneer Rijk meer hiërarchisch werkt. Wat wel gebeurt is dat rollen van anderen anders worden en dat moet wel stroken met wettelijke taken en bevoegdheden. |
| waterschap | beetje eens | Ja maar of dat zo erg is? De realisatiekans van het beleid wordt wel groter. |
| | eens | |
| | zeer oneens | Het poldermodel leidt vaak tot zeer tijdrovende ingewikkelde procedures. Dat gaat ten koste van besluitvaardigheid. |
| | eens | Het is geen risico, maar een kans! |
| gemeente | eens | Je voert beleid om een bepaald doel te bereiken. Beleid is geen doel op zich. Onderhandelen over beleidsuitgangspunten/strategieën is daarom volgens mij mogelijk met behoud van de eigen ambitie: daarmee kan het doel gediend zijn. |
| | eens | Iedere organisatie maakt beleid op haar eigen niveau, daar hoort een bepaalde volgorde van abstractie in te zitten. Wel samen afstemmen (ook de eventuele uitwerking en uitvoering daarvan), maar toch ieder voor de eigen organisatie een beleidsnotitie op maat. |
| | beetje eens | Maar is dat zo slecht? Volgens mij is beleid en strategie altijd al onderhandelbaar voor vaststelling. |
| wetenschap | eens | Voorbeelden: WB21, waterketenakkoord, klimaatconvenant => er wordt veel onderhandeld, onder andere met VNG. |
| | oneens | Er is geen bezwaar tegen onderhandelen over beleidsuitgangspunten of strategieën. Samen ontwikkelen van beleid is onderhandelen. Geen bezwaar mits de verantwoordelijke bestuurslaag (bijv. Rijk) daarna wel zijn eigen verantwoordelijkheid neemt en een helder besluit neemt. Het risico is dat rollen en verantwoordelijkheden tijdens het onderhandelingsproces vervagen en daarna onhelder blijven. |
| | eens | |
| wet | eens | Geldt overigens niet altijd, maar het risico bestaat natuurlijk. |
| | zeer eens | Ik zie dat risico als iets positiefs. |

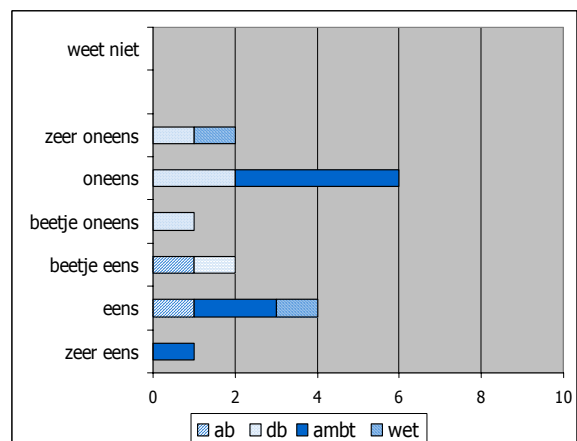
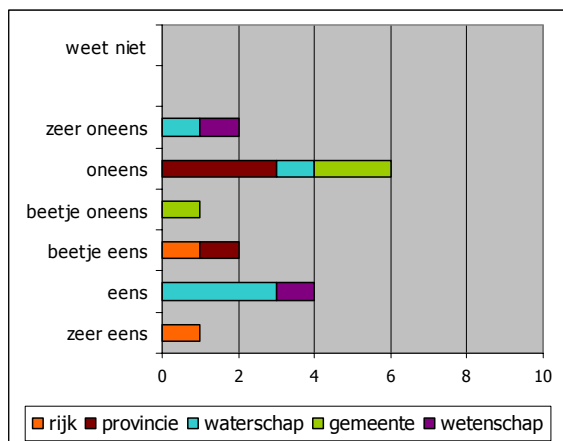


A. Beleid: vraag 1b

Indien beleidsuitgangspunten en/of strategieën onderhandelbaar zijn, leidt dit tot compromisvorming en totstandkoming van suboptimale oplossingen.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|---|
| Rijk | beetje eens | Gezamenlijk gedragen besluiten leidt tot betere uitvoeringspraktijk maar soms is de keuze tussen 2 tegenstellingen beter dan een halfslachtig compromis. |
| | zeer eens | bovendien leidt het tot ongelijkheid |
| provincie | beetje eens | zie vorige vraag. Soms wel, soms niet. Oplossingen kunnen er ook heel goed beter van worden. |
| | oneens | |
| | oneens | Als je goed onderhandelt hoeft dat dus helemaal niet. Zoek naar belangen en niet naar compromissen. |
| | oneens | Zoals gezegd, de realisatiekans wordt wel groter. |
| waterschap | eens | Door compromissen is de praktische uitvoering vaak een slap aftreksel van de oorspronkelijke plannen / beleidsuitgangspunten. |
| | zeer oneens | Optimaal is relatief, door onderhandeling wordt de op dat moment optimale oplossing gevonden. |
| | oneens | Compromisvorming is zeker niet hetzelfde als het totstandkomen van suboptimale oplossingen. Kan wel degelijk leiden tot optimale oplossingen (snelheid, ruimtelijk, financieel). |
| | eens | Probleem is dat het Rijk niet goed weet wat er op provinciaal, gemeentelijk of waterschapsniveau speelt. Ondanks samenwerking in het verleden zien we nog steeds dat de praktijk waar lagere overheden zich mee bezighouden te ver van het Rijk af staat. Verder heeft het Rijk ook een beter zicht op het Europese speelveld en dat is voor lagere overheden een beetje "ver van mijn bed show". |
| | eens | Dat is toch de bodem van het poldermodel. |
| gemeente | beetje oneens | Er is meer oog voor haalbaarheid. |
| | oneens | Compromis is prima, want resultaat van afstemming bij belangentegenstellingen. Het goede van het compromis is dat er een besluit komt. Suboptimaal: vanuit welk gezichtspunt niet optimaal? Het compromis is inderdaad suboptimaal (en slecht) als je er vanuit één gezichtshoek tegen aan kijkt. In onze samenleving komen we verder door verschillende gezichtshoeken met elkaar te combineren. |
| | oneens | Een oplossing is voor mij een in de praktijk uitvoerbare afspraak. Onderhandeling tussen diverse overheden leiden mijns inziens tot afspraken die in ieder geval uitvoerbaar zijn en dus optimaal haalbaar. Van bovenaf opgelegde maatregelen bleken in het verleden niet haalbaar en uitvoerbaar. |
| wetenschap | eens | Geldt overigens niet altijd, maar het risico bestaat natuurlijk. |
| | zeer oneens | Suboptimaal volgens welke criteria? De oplossing is de beste volgens alle partijen die mee beslissen. |



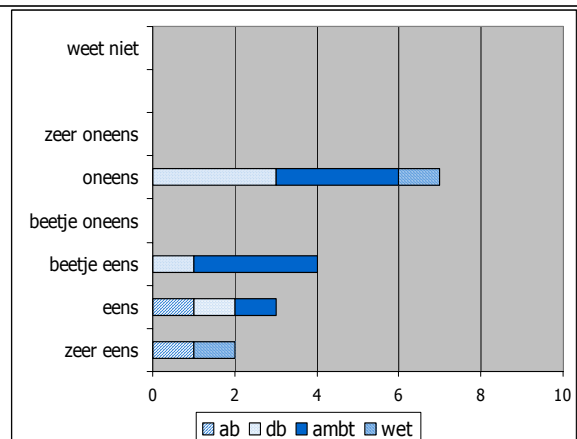
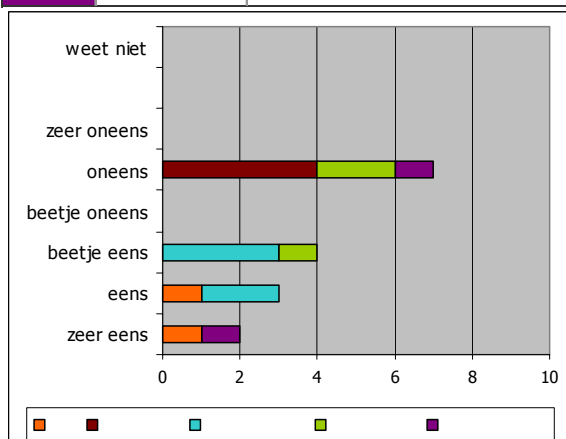
A. Beleid: vraag 2a

De wettelijke regeling van de watertoets gaat ervan uit dat waterspecten meegewogen dienen te worden binnen ruimtelijke plannen.

De ruimteclaim voor waterspecten moet voorrang krijgen boven andere belangen zoals woningbouw, parkeren, groen

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|-------------|--|
| Rijk | zeer eens | durf te kiezen. |
| | eens | Hierbij aangetekent dat dit alleen aan de orde is als er daadwerkelijk een waterprobleem is |
| provincie | oneens | Het gaat erom dat waterspecten op een evenwichtige wijze in de ro worden meegewogen. Dat betekent dus niet dat per definitie een ruimteclaim water een hoger gewicht moet krijgen. Dit kan wel de uitkomst van het weegproces zijn. Veiligheid en droge voeten moeten in dat weegproces wel een belangrijke rol spelen. |
| | oneens | Er moet sprake zijn van nauwkeurige belangenafweging waar de risico's, kosten en kansen voor de waterspecten optimaal in beeld moeten zijn. De waterbeheerder moet hierbij adviseren. |
| | oneens | Nee, water is belangrijk en moet duidelijker voor het voetlicht komen, maar dat wil niet zeggen dat het op voorhand altijd leidend is. |
| | oneens | Water is belangrijk, maar het is niet altijd óf/óf. Het doel is niet 10% water, maar voorkomen overlast, en dat kan op vele manieren. Bijv. slimme functiecombinaties, of berging in de omgeving. |
| waterschap | eens | De praktijk is weerbastiger. Dan prevaleren andere belangen dan de ruimteclaim voor waterspecten. |
| | beetje eens | Water moet zwaar wegen, maar is nooit het enige. |
| | eens | Als je in ogenschouw neemt het enorme belang van aanpassing in RO-plannen aan de verwachte klimaatontwikkelingen moet je de vraag met eens beantwoorden. De huidige reikwijdte van de watertoets gaat nog niet zo ver. |
| | eens | Helaas zien we dat in bestaand stedelijk gebied er weinig ruimte voor water is. In de tijd dat de waterschappen alleen aandacht hadden voor het landelijk gebied, hebben de gemeenten (met het inzicht van toen) water een beperkte plaats gegeven. Gevolg is dat op veel plaatsen sprake is van een watertekort. Als we water nu nog steeds volgend laten zijn aan andere aspecten in een ruimtelijk plan, dan blijft het een kwestie van lange adem om ook deze watersystemen op orde te krijgen. Waar we naar toe moeten is een situatie dat alle partijen in staat zijn om alle belangen goed ten opzichte van elkaar af te wegen. Dan is er ook geen sprake meer van ordenend of volgend en wordt maatwerk per locatie geleverd, waardoor de gebruiker/burger optimaal kan profiteren van een goede leefomgeving. |
| | beetje eens | Genuanceerd wel: in sommige gevallen kan ik me voorstellen dat water opzij geschoven wordt, mits beargumenteerd én gecompenseerd. |
| gemeente | oneens | Gaat altijd om integrale afweging. |
| | oneens | Oneens, omdat de stelling ten onrechte uitgaat van een zwart/witte - of/of-stelling. De ruimteclaim voor water dient uiteenlopende belangen en mag daarom niet boven andere belangen gezet worden. Belangen lopen via waterveiligheid - economische schade tot hinder. Verder is het de kunst om waterbuffering te vergroten niet alleen via een ruimtelijke waterclaim, maar via handige oplossingen en combinaties met ruimtelijke functies. Lukt dat onvoldoende, dan (pas) is er ruimte voor waterclaims in de of/of-sfeer. |
| | beetje eens | Ruimtelijke ordening is afweging van alle betrokken belangen waarvan water er één is. Gelet op ernst problematiek water vind ik wel dat het waterbelang prioriteit verdient boven andere belangen. |
| wscthaanp | zeer eens | Een zekere afweging moet natuurlijk mogelijk blijven. Maar nu schiet het waterbelang (kwaliteit en kwantiteit) er vaak bij in. Ook bij locatiekeuze schiet 't instrument te kort. |
| | oneens | Nee van voorrang mag geen sprake zijn. wel: 1.) zwaarwegend meewegen van de waterspecten; 2.) zoeken naar creatieve mogelijkheden om die waterspecten in te passen. Dat lukt vrijwel altijd. |

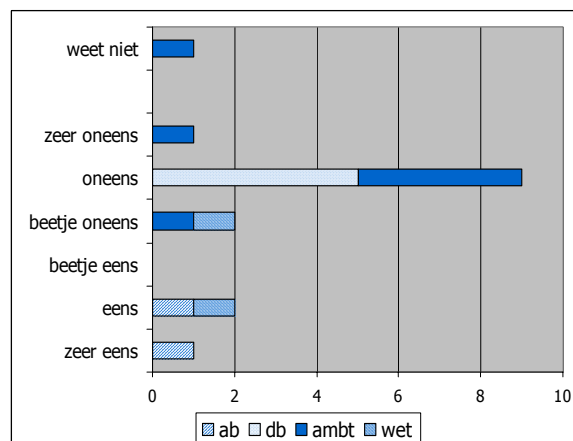
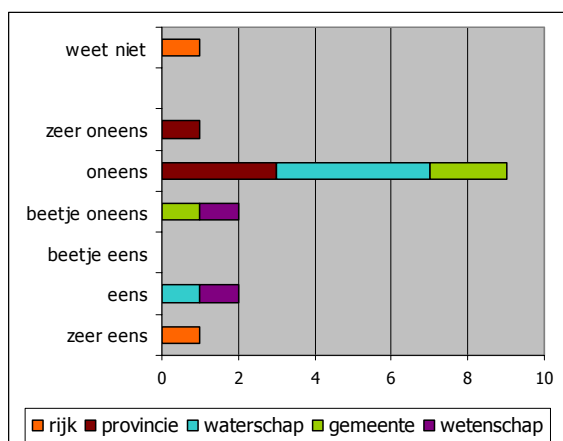


A. Beleid: vraag 2b

Gemeenten en provincies bagatelliseren de ruimteclaims voor wateraspecten.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|--------------------|---------------|---|
| Rijk | zeer eens | Projecten gaan bijna altijd voor cq. de economische afweging. |
| | weet niet | |
| provincie | oneens | Wij - prov. NH - zijn van plan de ruimteclaims die de waterschappen bij ons neerleggen in beginsel onverkort in onze structuurvisie ro op te nemen. Ik heb geen aanwijzingen dat gemeenten de ruimteclaims bagatelliseren. |
| | oneens | De wateropgave (mede in het licht van klimaatverandering) wordt goed betrokken bij ruimtelijke planvorming. |
| | oneens | Bagatelliseren is een normatieve uitdrukking. Wat wel speelt is dat gemeenten en provincies zich meer in elkaars taak moeten verdiepen om elkaar te begrijpen. |
| | zeer oneens | Het was andersom. De waterschappen gaven aan heel veel ruimte voor water nodig te hebben. De provincies hebben ruimte gereserveerd in de streekplannen en nu blijken de grootschalige bergingen niet nodig te zijn. |
| waterschap | eens | Het realiseren van voldoende waterberging loopt sterk achter bij de planning. |
| | oneens | Over het algemeen nemen gemeenten de wateropgave zeer serieus. Lokale wateroverlast stimuleert deze opstelling. |
| | oneens | Anno 2007 geldt dit (gelukkig) niet meer. |
| | oneens | Door gericht onderzoek en voorlichting is bij de meeste gemeenten en provincies duidelijk dat water een volwaardige plaats in de ruimtelijke ordening moet krijgen. Het gaat er nu om daar door middel van goede afspraken ook goede plannen voor te maken en deze ook op de lange termijn te behouden. |
| | oneens | Volgens mij zijn die genoegzaam bekend en onderkend (Gelukkig!). |
| gemeente | oneens | Gemeenten: zeer bewust van claims + enorme gevolgen; provincie: rol onduidelijker. |
| | beetje oneens | Soms bagatelliseren gemeenten/provincies ongetwijfeld. Maar is dat schadelijk en waarvoor? Soms wordt de ruimteclaim ook dogmatisch en zonder voldoende verband met het onderliggende belang - waterveiligheid - toegepast. Wat is dan wijs? Op dit terrein is er veel beeldvorming en tekort aan analyse. Je stelling past vooral in het dienen van de beeldvorming. |
| | oneens | In Delft wordt ruimteclaims voor water niet gebagatelliseerd. |
| waterbeheer | eens | Zuidplaspolder / Westergouwe zegt genoeg. |
| | beetje oneens | Nee, de waterbeheerders overdrijven de ruimteclaims vaak fors. In kader van onderhandeling is reactie van gemeenten dan voorspelbaar. Provincies toetsen onvoldoende de technische onderbouwing van de ruimteclaims van de waterbeheerders. |



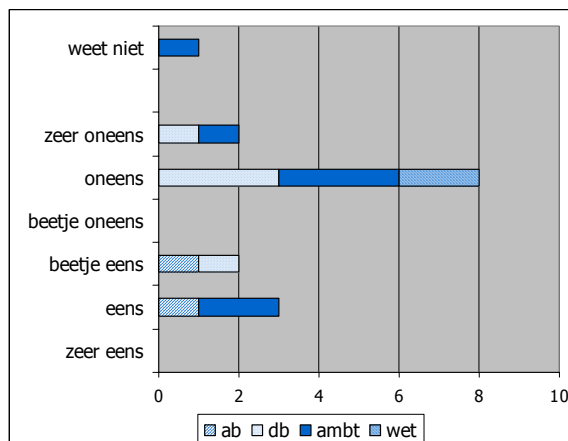
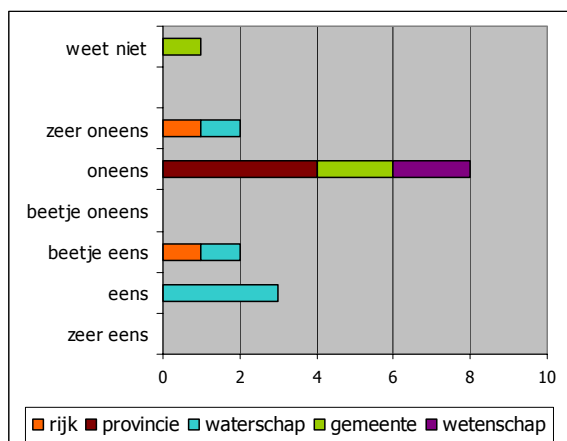
A. Beleid: vraag 3

De belangen die met het waterbeleid verbonden zijn, zijn buitengewoon complex: meerdere aspecten zijn tegelijkertijd van belang. Het Nationaal Bestuursakkoord Water stelt de waterkwantiteitsproblematiek centraal en de Kaderrichtlijn Water de waterkwaliteitsproblematiek.

Het stellen van prioriteiten is met het huidige wettelijk en beleidskader niet goed mogelijk.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|-------------|--|
| Rijk | beetje eens | te veel verschillende verantwoordelijkheden. |
| | zeer oneens | De vraag impliceert dat er dan maar nieuwe wetgeving moet komen en dat is onwenselijk; het huidige kader biedt voldoende kader. |
| | oneens | Als er al sprake is van tegenstrijdige belangen, heb ik niet het idee dat het stellen van prioriteiten niet goed mogelijk is. |
| | oneens | Het stellen van prioriteiten met NBW en KRW is goed mogelijk. |
| provincie | oneens | De stelling klopt al niet: NBW gaat uit van geïntegreerde aanpak en dat is helemaal conform de gedachte van een integraal waterbeheer. Daarbinnen kan je vanuit water wel prioriteiten stellen (bijv. in provinciaal waterplan, of WBP's van waterschappen). Je kunt niet zaken "vergeten" of niet doen. |
| | oneens | Bij het bepalen van de KRW-doelen speelt de WB21 opgave wel degelijk een rol; namelijk in de lastenstijging voor de komende jaren. Er zijn geen wettelijke of beleidskader voor, maar de bestuurlijke afweging vindt wel plaats. |
| | eens | Er moet integraal beleid gemaakt worden waarin de waterkwantiteitsproblematiek en de waterkwaliteitsproblematiek bij elkaar afgestemd worden en in samenhang ontwikkeld worden. |
| | zeer oneens | Prioriteiten is een kwestie van afwegen. Het is lastig maar een kwestie van kiezen. |
| waterschap | beetje eens | Ten aanzien van de KRW ontbreekt het RO-instrumentarium. Daarmee is de realisatie nog een zaak van ad hoc kansen benutten, terwijl er een structurele aanpak nodig is. |
| | eens | Ook al lijkt er een toenadering van beide werelden te komen, op dit moment worden ze als aparte sporen bewandeld met alle gevolgen van dien (mis-investeringen). Overigens speelt hier ook het aspect watertekort/verdroging een rol, een derde spoor als het ware! |
| | eens | Maar dat komt ook door het verschillende tempo van verschillende trajecten. |
| | oneens | KRW: "duidelijk" kader met prestatieverplichting; WB21: inspanningsverplichting. |
| gemeente | oneens | In de regio worden ieder dag keuzen gemaakt en prioriteiten gesteld. Het stellen van prioriteiten is nu al goed mogelijk en daaraan staat het huidige beleidskader niet in de weg. |
| | weet niet | Vind de vraag niet helder. Ik ben het eens met de stelling dat de belangen verbonden met waterbeleid complex zijn. Bestuursakkoord water en kaderrichtlijn ken ik niet inhoudelijk. Ik vind wel dat zowel de kwaliteit als de kwantiteit van belang zijn en beiden in prioriteit meegenomen moeten worden. |
| | oneens | Niet wat kwaliteit en kwantiteit betreft. |
| | oneens | Het slecht samenhangende kader biedt partijen juist de kans om eigen prioriteiten te stellen. Ze worden niet helder en eenduidig centraal opgelegd. |
| wet | oneens | |
| | oneens | |



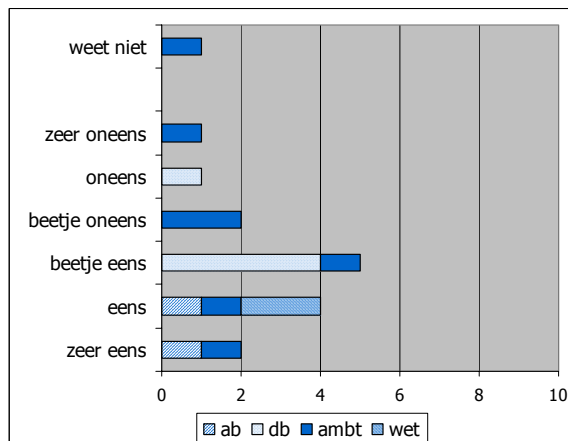
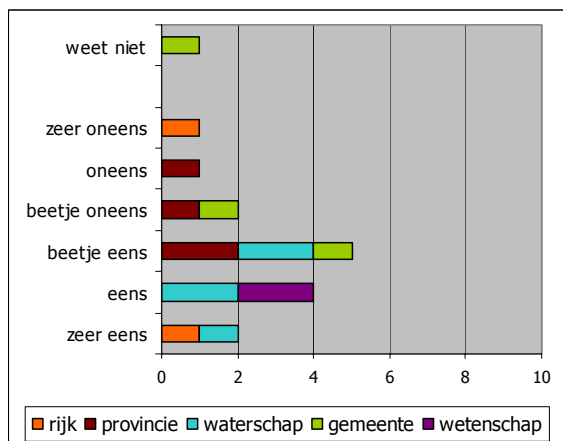
A. Beleid: vraag 4

Op rijksniveau worden de strategische beleidslijnen voor zowel Water, Ruimtelijke Ordening als Milieu uitgezet.

De horizontale afstemming tussen de drie landelijke nota's voor het waterhuishoudkundig-, ruimtelijk- en milieubeleid vertoont een onvoldoende samenhangend en een te weinig elkaar wederzijds versterkend beleid.

antwoorden**orgaan reactie opmerking**

| | | |
|--|---------------|--|
| R ij k | zeer eens | Verkokering; onduidelijke rol minister RO daarbij. |
| | zeer oneens | Op Rijksniveau is continue afstemming over beleid. |
| p r o v i n c i e | oneens | Als dat al zo is, hebben wij er weinig last van. |
| | beetje eens | In de Nota Ruimte is bijvoorbeeld wel een hoofdstuk over water opgenomen, maar de beleidsuitspraken hierin zijn niet geïntegreerd in de andere hoofdstukken van de nota. |
| | beetje oneens | Het kan altijd beter, maar van onvoldoende samenhang vind ik geen sprake. |
| | beetje eens | Dat is wel zo, maar op provinciale schaal zouden de beleidslijnen typisch vervlochten moeten worden. Zuid-Holland gaat waterplan en structuurvisie tegelijk wijzigen voor een goede samenhang. |
| w a t e r s c h a p | eens | Het beleid is erg versnipperd. Een lappendeken aan overheden / instanties is bezig met het ontwikkelen en effectueren van beleid. Een duidelijke samenhangende integrale visie voor de lange termijn ontbreekt. De beleidsnota's stapelen zich op. |
| | beetje eens | beperkte kennis van de nota's om een goed oordeel te kunnen geven, mijn indruk is dat er voldoende kan. |
| | beetje eens | Ook hier zal vanuit ARK een integratieslag volgen voor genoemde thema's is mijn mening. |
| | eens | Afstemming is er zeker nog niet op alle fronten, toch is het meer een kwestie van tijd aangezien het belang van gezamenlijke aanpak/afstemming steeds meer onderkend wordt. Mogelijk dat het stroomgebiedsplan van 2015 een echt integraal plan kan worden met daarop afgestemd de plannen van de overheden. |
| | zeer eens | |
| g e m e e n t e | beetje eens | |
| | beetje oneens | Ik weet het eerlijk gezegd niet zo precies. Zitten er echte inconsistenties in? Volgens mij niet. |
| | weet niet | Ik ken de nota's niet inhoudelijk. |
| w s e c t h e a n p | eens | |
| | zeer eens | Met name ten aanzien van stedelijk waterbeheer is er onvoldoende samenhang en weinig samenwerking om de beleidsdoelen te realiseren. VROM-nota's gaan vrijwel voorbij aan grondwaterproblematiek en waterkwaliteitsproblemen (en de gevolgen van beide voor de inrichting van stedelijke gebieden). |



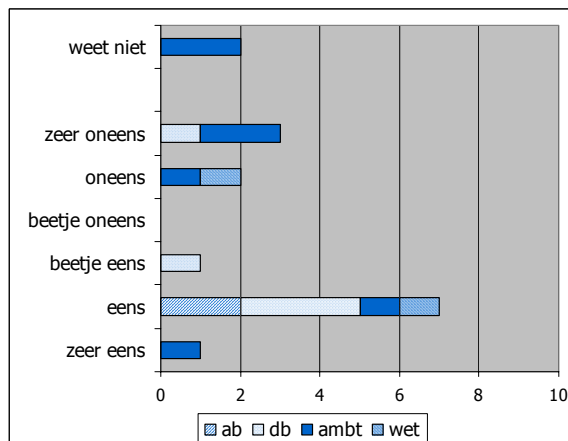
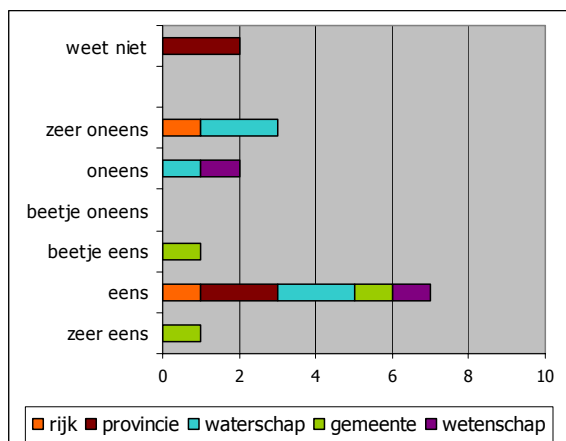
A. Beleid: vraag 5

De meeste oplossingen voor de wateropgave zijn technische oplossingen.

Technische oplossingen voor waterproblemen schenken vaak te weinig aandacht aan ruimte voor water.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|-------------|---|
| Rijk | eens | |
| | zeer oneens | Het is maar hoe je deze vraag aanvliegt. Technische oplossingen zijn goedkoper dan ruimtelijke oplossingen. Bovendien is er minder afstemming met partijen nodig. |
| provincie | eens | In die zin dat we ons in toenemende mate realiseren dat afvoeren van water in veel gevallen geen goede duurzame oplossing is. |
| | eens | Technische oplossingen verschillen qua karakter van ruimtelijke oplossingen. |
| | | Doordat we in techniek "blijven" denken, blijf je op de traditionele manier de faciliterende opdracht van het waterbeheer benaderen. Het afstemmen van water en ruimte door wateraspecten eerder in de RO in te brengen is juist om op een andere manier dan techniek invulling te geven aan de zorg voor een goed watersysteem. |
| | weet niet | Wat zijn technische oplossingen? Het gaat toch juist om NVO en extra berging? |
| waterschap | eens | Technische oplossingen moeten een onderdeel vormen van een integrale visie (duurzaamheid, waterkwantiteit, waterkwaliteit, ruimte voor water, natuurlijke dynamiek, ecologie e.d.) |
| | zeer oneens | |
| | eens | Een goede (betaalbare) mix is aan de orde. |
| | oneens | Het hangt er vanaf hoe je het probleem aanpakt. Dat dit nogal verschilt per regio is duidelijk. In Noord-holland wordt zoveel mogelijk uitgegaan van meervoudig ruimtegebruik als het gaat om het zoeken naar oplossingen. Dit komt mede door de hoge kosten van maatregelen en de beperkte ruimte. Ook het voorafgaande proces om te bepalen waar wat moet gebeuren moet gezamenlijk worden opgepakt, zodat alle aspecten op elkaar afgestemd kunnen worden. |
| | zeer oneens | Techniek toepassen kan er voor zorgen dat water (weer) wordt weggemoffeld, waardoor er te weinig letterlijke zichtbaarheid voor water komt. |
| gemeente | beetje eens | |
| | eens | |
| | zeer eens | Met technische oplossingen los je het probleem niet op. Er moet een integrale strategische visie op water komen om zo optimaal mogelijk tegemoet te komen aan de problematiek. |
| waterschap | eens | |
| | oneens | Vaak wordt teveél ruimte voor water geclaimd (zonder een goede technische onderbouwing overigens). Maar alleen technische oplossingen zijn onvoldoende om de wateropgave op te lossen. Daarvoor zal ook de (bestuurlijke) verdeling van belangen en rollen in de arena (beleid, uitvoering) moeten worden aangepast. |



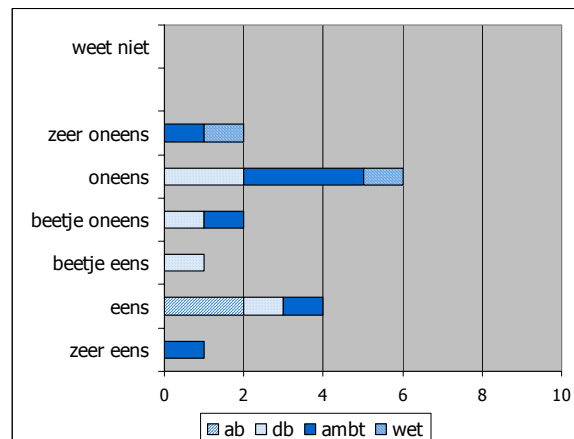
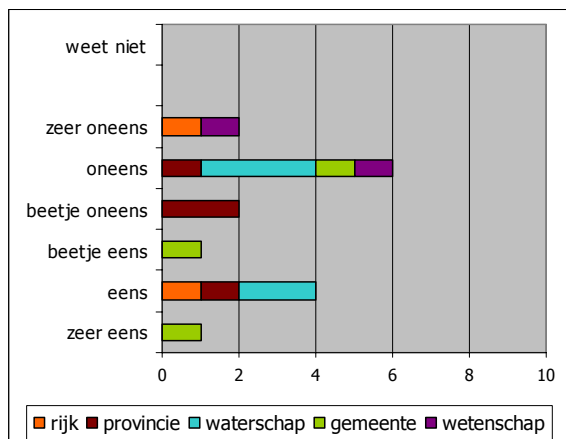
A. Beleid: vraag 6

Water kent positieve en negatieve aspecten. Negatieve aspecten zijn bijvoorbeeld risico's voor overstromingen.

Net als een brandverzekering dient een ieder zich verplicht te verzekeren tegen waterschade.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|---|
| Rijk | eens | Met extra premie voor mensen die willens en wetens in onveilige stroomgebieden gaan wonen. |
| | zeer oneens | Dit past niet in Nederland. Daarnaast is het de vraag of dit ook moet gelden voor gebieden waar geen sprake is van wateroverlast. De kans op te veel beleid is groot. |
| provincie | oneens | Veelal zal sprake zijn van onverzekerbare risico's. De overheid zal in de meeste gevallen achteraf een schaderegeling moeten treffen. Als iemand echter willens en wetens op een risicovolle plek is gaan wonen (buitendijks bijv.) is het zeer de vraag of het gerechtvaardigd is dat hij de overheid aanspreekt op een schadevergoeding. |
| | beetje oneens | De overheid heeft wel een zorgtaak, dat wil zeggen de burgers een minimale bescherming bieden, maar het is geen maximale bescherming. |
| | beetje oneens | Dat weet ik niet, ligt helemaal af van locatie waar je woont of de te verwachten schade. Ik ben wel van mening dat, als je aan de oever van een rivier woont of je hebt een strandtent op het duin, je met eventuele risico's rekening moet houden en dat niet op de overheid mag afwentelen. |
| | eens | In ieder geval goed voor de bewustwording! |
| waterschap | eens | Het is volgens mij niet mogelijk om een verzekering tegen waterschade af te sluiten. De Rijksoverheid moet hiertoe het initiatief nemen. |
| | oneens | Is een brandverzekering wel verplicht?! |
| | eens | 1.) Beste bescherming tegen onzekerheden; 2.) Door breed collectief: betaalbare premies. |
| | oneens | Er vanuit gaande dat de meeste Nederlanders niet in Uiterwaarden leven (dat is ander verhaal namelijk), vind ik dat het de taak is van de overheid om te zorgen dat de veiligheid gewaarborgd wordt. Dat betekent ook dat centraal de aansturing van maatregelen wordt geregeld. De bekostiging hiervan gebeurt door burgers en bedrijven. Indien er dan toch schade ontstaat is dit een zaak voor de betreffende overheid. Anders zouden de burgers een speelbal worden van verzekeringsmaatschappijen, met alle rompslomp van dien. Betaling van belasting is eigenlijk een vorm van het afsluiten van een verzekering, maar dan wel één zonder winstoogmerk. Bovendien moet je problemen voorkomen en er niet van uitgaan dat je achteraf de zaak moet oplossen. |
| | oneens | Maar het zou wel fijn zijn als er duidelijk meer aanbod zou komen. Keuze moet er blijven. |
| gemeente | beetje eens | Alleen als er extra risico is, bijvoorbeeld wonen in de uiterwaarden. |
| | oneens | Ik aarzel. Niemand is verplicht een brandverzekering af te sluiten. Waarom zou je dat verplichten. Verstandig is het overigens wel, omdat het risico ten opzichte van de beschikbare financiële reserve te hoog is. Bij waterschade hangt dat ervan af: a.) welk type schade en welke type ligging; b.) hoe is je huis ingericht. Veel waterschade kan je door inrichting van de woning opvangen. Verzekeren is dan onnodig. Grote risico's van echte overstromingen, ok, maar die zijn via kleine letteren dacht ik uitgesloten. Dan is er geen mogelijkheid te verzekeren en dat zou moeten veranderen. Maar hoe? |
| | zeer eens | Overstroming is een reëel risico (net als brand) en daar zou je je tegen moeten verzekeren. |
| ws | oneens | Leidt tot Engelse situaties waar de overheid zich niet meer verantwoordelijk voelt. |
| | zeer oneens | Die verzekeringspremie is nu al onderdeel van onze hypotheeklasten! Bij grootschalige overstroming wordt namelijk het onderpand van de door hun verstrekte lening waardeloos. Zij hebben dat risico al lang ingecalculeerd. Verzekeren zou betekenen dat de burger dubbel gaat betalen. |



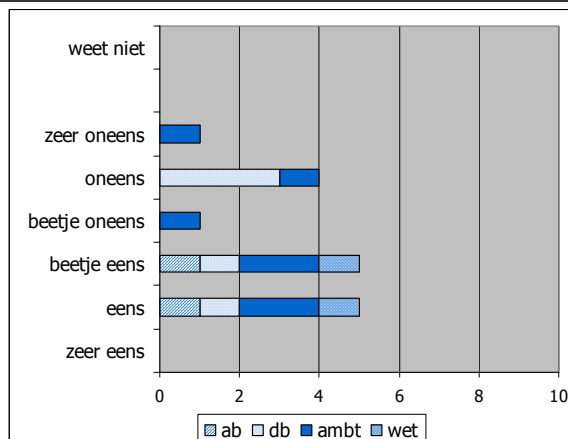
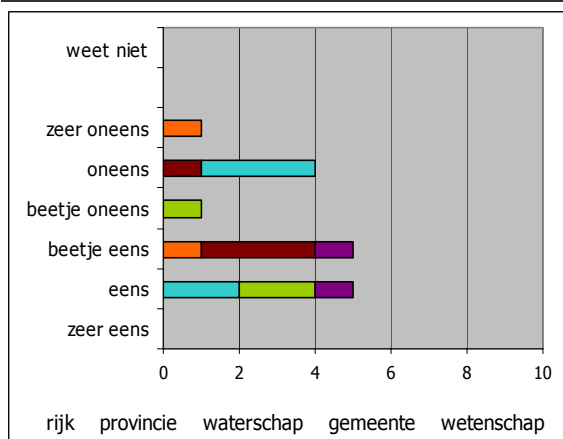
B. Beleidsproces: vraag 1a

De Kaderrichtlijn Water legt bepaalde normen op te aanzien van de chemische en ecologische toestand van het water. Om een bepaalde kwaliteit te realiseren worden van bovenaf normen opgelegd die niet onderhandelbaar zijn. Dit wordt ook wel verticalisering genoemd.

Een risico van deze verticalisering is dat een te sterke nadruk op van boven opgelegde normen kan leiden tot een te gering draagvlak op regionaal en lokaal niveau en dus geringe naleving.

antwoorden**orgaan reactie opmerking**

| | | |
|-------------------|---------------|---|
| Rijk | beetje eens | Maar toch zal het moeten. |
| | zeer oneens | De KRW biedt de vrijheid om doelen op meerdere niveaus (Rijk, regio) vast te stellen. De maatregelen om die doelen te realiseren zijn resultaatsverplichtingen. |
| provincie | oneens | Specifiek voor de KRW: de normen zijn niet absoluut. De KRW houdt rekening met bestaande functies en disproportionele kosten. En wat het draagvlak betreft: de KRW wordt naar maatregelen vertaald in een zeer breed opgetuigd gebiedsproces. Op het niveau van instituties is draagvlakverwerving dus gewaarborgd. |
| | beetje eens | |
| | beetje eens | Ja, is waar, anderzijds als zaken erg belangrijk zijn mag enige dwang wel. Nadruk op enige, want de focus op alleen dwang werkt inderdaad niet. |
| | beetje eens | Dat is wel zo, maar ik denk dat de KRW tot een cultuurverandering zal leiden. Bij resultaatverplichting en haalbare/betaalbare doelen komt ook: elkaar aanspreken als je afspraken niet nakomt en dus: inzetten instrumentarium voor "doorzetmacht". |
| waterschap | eens | In de KRW ligt de nadruk sterk op normen/regelgeving. Het is een inspanningsverplichting. Op zich goede zaak. Roept echter ook weerstanden op. Er moet ook ruimte zijn voor bottom-up benadering. Het benutten van kansen. |
| | oneens | Er is voldoende ruimte om doelen en mogelijkheden met elkaar in lijn te brengen! Doelen moeten realistisch zijn. |
| | oneens | Ten aanzien van chemische normen: inderdaad dwingende normen. Ten aanzien van ecologische kwaliteit: deze zijn wel degelijk in een gebiedsproces vast te stellen, mits goed onderbouwd. Een goed gebiedsproces + vervolg kan leiden tot acceptatie van beide systematieken. |
| | eens | Bij het instellen van normen wordt er vanuit gegaan dat het overal hetzelfde moet worden. De praktijk is weerbastiger, het gebied is verschillend (mede door het verleden). Lastig is dan ook om de burger (lees gemeentelijke politiek) te vertellen waarom er normen zijn en vooral wat het oplevert als ze gehaald zijn en natuurlijk wat het gaat kosten! Aan de andere kant zijn normen er ook wel weer voor om in ieder geval iets te doen. Dus een beetje? |
| | oneens | Als het maar begrijpbaar is, dan hoeft het niet tot een gering draagvlak te leiden. |
| gemeente | eens | Voorals omdat je als overheid niet alles kunt beïnvloeden. |
| | beetje oneens | Eens als je veronderstelling dat er normen worden opgelegd klopt. In feite is dat ten aanzien van ecologie niet het geval en bepalen we onze eigen aanpak regionaal. Met chemie is dat wel het geval. Daar gaat het vooral om generiek beleid. Dus wat draagvlak? |
| | eens | |
| wetenschap | beetje eens | Struisvogelgedrag noemt men dat en het weigeren gemaakte afspraken na te komen. Maar het risico bestaat alhoewel het geen goede attitude is. |
| | eens | Partijen beschouwen het als een last, niet als een lust. |

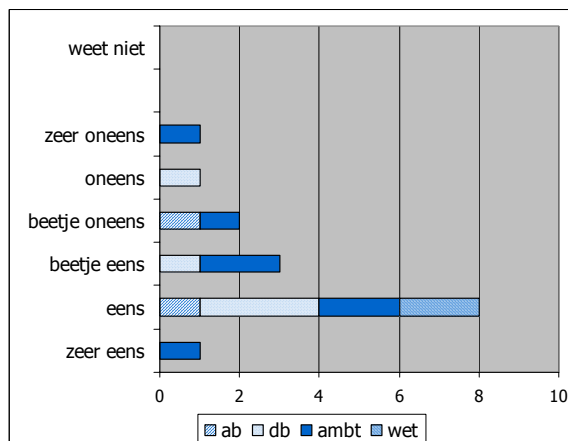
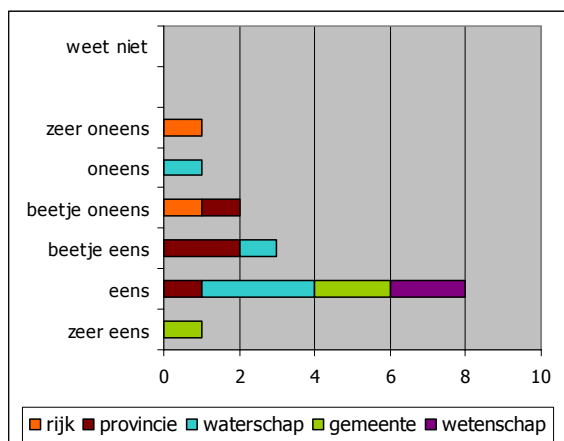


B. Beleidsproces: vraag 1b

Op regionaal en lokaal niveau is er behoefte aan flexibiliteit zodat de normen kunnen worden aangepast aan de specifieke fysieke en sociale omstandigheden.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|--------------------|---------------|---|
| Rijk | beetje oneens | Dan gaan economische omstandigheden altijd voor. |
| | zeer oneens | Bij het vaststellen van de doelen is daar ruimte voor. Zodra de doelen zijn vastgelegd is en kan er geen sprake meer zijn van flexibiliteit. |
| provincie | eens | zie vorige vraag. |
| | beetje eens | Gebiedsgericht werken moet mogelijk zijn. Wel moet de rijksoverheid opleggen aan lagere overheden wat minimaal nodig is. Erkend moet worden dat dit op gespannen voet kan staan. |
| | beetje eens | Je moet steeds kijken naar achterliggende doelen. Wat wil je op een bepaalde lokatie bereiken. Daar moet je acties op plegen en niet alleen kijken naar normen, regels etc. |
| | beetje oneens | Ik ben voor gedifferentieerde normen, maar nu merk je dat bepaalde partijen (bijv. VNG!) de beleidsvrijheid benutten om het ambitieniveau zo laag mogelijk te houden. Dan werkt het dus niet. |
| watersector | eens | Flexibiliteit is belangrijk. Het gaat om maatwerk afgestemd op de lokale interactie. Het flexibel inspelen op de kansen en bedreigingen. |
| | oneens | Er is voldoende ruimte om doelen en mogelijkheden met elkaar in lijn te brengen! Doelen moeten realistisch zijn. |
| | eens | Ten aanzien van chemische normen: inderdaad dwingende normen. Ten aanzien van ecologische kwaliteit: deze zijn wel degelijk in een gebiedsproces vast te stellen, mits goed onderbouwd. Een goed gebiedsproces + vervolg kan leiden tot acceptatie van beide systematieken. |
| | eens | Bij het instellen van normen wordt er vanuit gegaan dat het overal hetzelfde moet worden. De praktijk is weerbastiger, het gebied is verschillend (mede door het verleden). Lastig is dan ook om de burger (lees gemeentelijke politiek) te vertellen waarom er normen zijn en vooral wat het oplevert als ze gehaald zijn en natuurlijk wat het gaat kosten! Aan de andere kant zijn normen er ook wel weer voor om in ieder geval iets te doen. Dus een beetje? |
| | beetje eens | Ja via een duidelijk omschreven hardheidsclausule, maar dan ontstaat er wel een hellend vlak. |
| gemeente | eens | Maar de richtlijn zit zo niet in elkaar |
| | eens | |
| | zeer eens | |
| wetenschap | eens | Moet mogelijk zijn, mits doelen KRW worden gehaald. |
| | eens | Normen en de inrichting van het (stedelijk) gebied zijn afhankelijk van elkaar. |



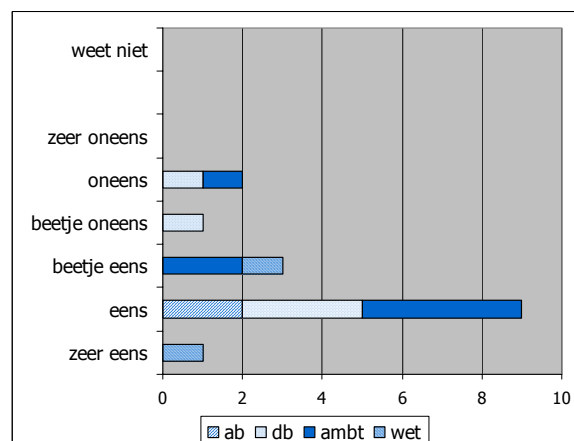
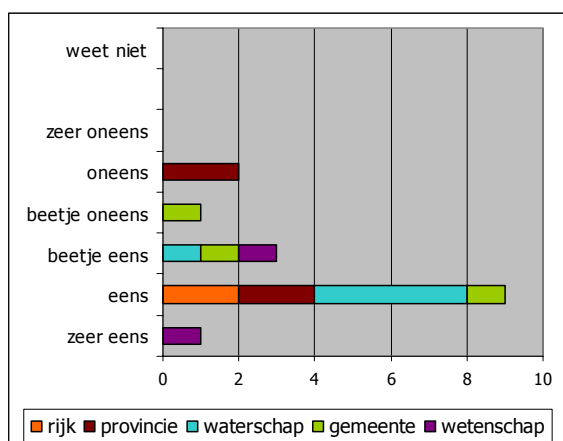
B. Beleidsproces: vraag 2a

Nauwere samenwerking tussen integraal waterbeheer en ruimtelijke ordening vergt een cultuurverandering aan de zijde van zowel gemeenten en provincies als de waterschappen.

Gemeenten en provincies moeten meer ordenen vanuit natuurlijke samenhangen binnen en tussen watersystemen en minder op grond van de gewenste maatschappelijke functies.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|---|
| Rijk | eens | |
| | eens | Dit verschilt per gemeente en de omgeving. De gemeente Delft is een voorbeeld waar de cultuurverandering in volle gang is. Op hoge droge zandgronden kan de cultuurverandering juist niet noodzakelijk zijn. |
| provincie | oneens | Dit besef is bij de provincie voldoende aanwezig, en de praktijk is daar ook naar. |
| | eens | De provincie Zuid-Holland gaat uit van de lagenbenadering bij haar ruimtelijke planvorming. |
| | eens | In die zin dat water niet sturend moet zijn voor RO, maar inderdaad zal RO meer dan nu vanuit samenhang met watersysteem vorm moeten krijgen. |
| | oneens | Dat is een "technocratisch" standpunt. De maatschappelijke functies drukken wat wij als maatschappij willen en zijn dus leidend. Water is soms wel een belangrijke randvoorwaarde (lagenbenadering). |
| waterschap | eens | Water als ordenend principe heeft binnen gemeente / provincie nog onvoldoende draagvlak. In de praktijk prevaleren andere belangen vaak nog steeds boven waterbelangen. |
| | eens | Het cultuuraspect is aan de orde. Men wordt er steeds beter in. |
| | eens | Vraagt meer creativiteit, maar is wel mogelijk. |
| | eens | Mits ook de waterschappen actief en coöperatief meewerken. Daarmee geef ik gelijk antwoord op de volgende vraag. Lijkt me anno 2007 zo voor de hand liggend dat we het nu eindelijk eens samen doen en niet altijd naar de andere partner wijzen! |
| | beetje eens | Als het kan wel! |
| gemeente | beetje oneens | Hoeft niet altijd een tegenstelling te zijn. |
| | eens | |
| | beetje eens | Volgens mij gaat dat in Delft wel goed. |
| wetenschap | zeer eens | |
| | beetje eens | Ja maar de RO is niet afhankelijk van het watersysteem, wel de inrichting van elk gebied. Die samenwerking betreft dus vooral de inrichting. |

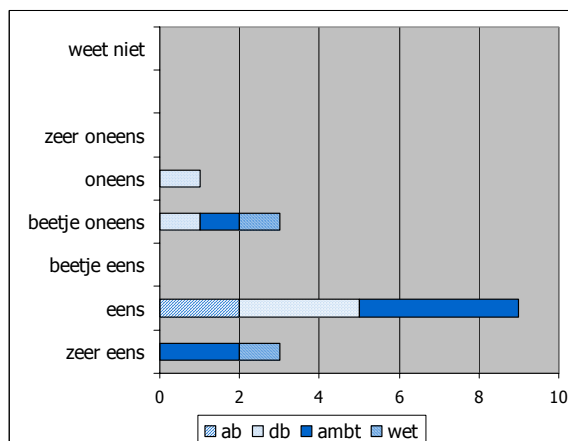
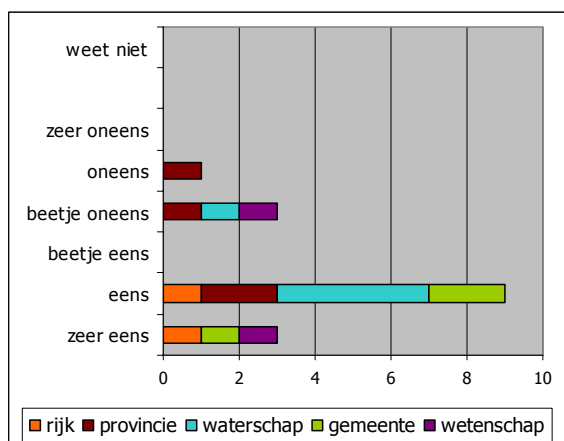


B. Beleidsproces: vraag 2b

De actoren in de watersector moeten meer open en interactief samenwerken.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|------------|---------------|--|
| Rijk | eens | |
| | zeer eens | Waterbeheerders werken al goed samen. |
| provincie | oneens | Kan natuurlijk altijd beter, maar ik heb niet het idee dat er momenteel grote knelpunten bestaan. |
| | eens | |
| | eens | En zich verdiepen in elkaars "taal". Provincie en gemeenten zijn in structuurvisie beleidsmatig bezig. Waterschap opereert op beheerniveau. Deze twee niveaus moeten meer interacteren met elkaar. Dat lukt alleen als beleidsmensen stil staan bij beheersaspecten en andersom. |
| | beetje oneens | Gaat het zo slecht dan? |
| waterschap | eens | De actoren in de watersector zijn verkokerd en werken en denken te veel vanuit hun eigen organisatie en besteden te weinig aandacht voor het ontwikkelen van een integrale visie. |
| | beetje oneens | Er moet meer en we gaan de goede kant uit. |
| | eens | Gaat al goed, kan altijd beter. ARK zal aanscherping versterken. |
| | eens | Mits ook de waterschappen actief en coöperatief meewerken. Lijkt me anno 2007 zo voor de hand liggend dat we het nu eindelijk eens samen doen en niet altijd naar de andere partner wijzen! |
| | eens | |
| gemeente | eens | Voor al gemeenten en waterschap. |
| | eens | |
| | zeer eens | Ervaring in Delft is dat hoogheemraadschap niet open en interactief samenwerkt. Dit met uitzondering van een enkele afdeling of persoon. |
| wethouder | beetje oneens | Volgens mij gebeurt dat al. |
| | zeer eens | Echt samenwerken is samen plannen maken, ze samen uitvoeren en in goed overleg beheren. |

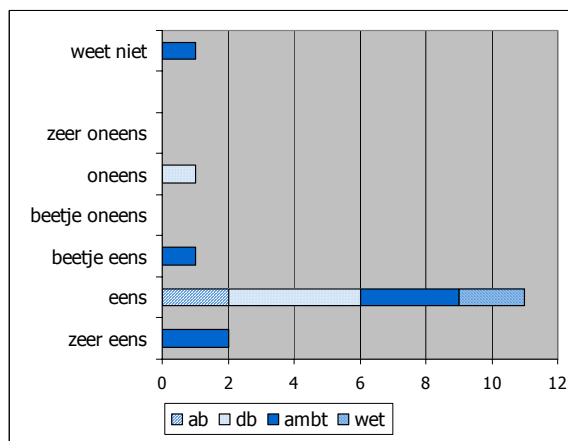
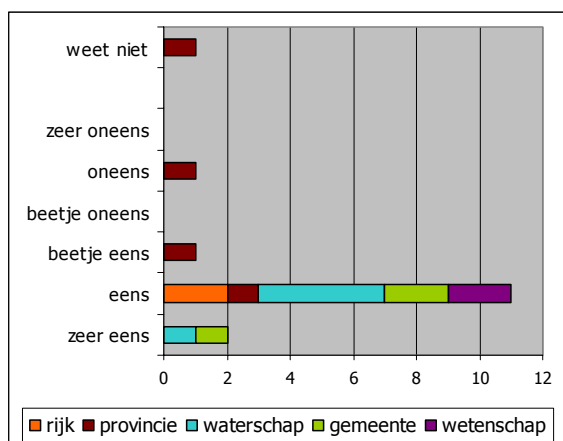


B. Beleidsproces: vraag 2c

De interactieve samenwerking op het gebied van water is gebaat bij meer maatschappelijke oriëntatie.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|-------------|---|
| Rijk | eens | |
| | eens | Dit geldt met name voor het stedelijk gebied. |
| provincie | oneens | Kan natuurlijk altijd beter, maar ik heb niet het idee dat er momenteel grote knelpunten bestaan. |
| | eens | |
| | beetje eens | Door wie? door waterschappen? mee eens, hoewel juist de waterschappen al wel deze weg zijn ingeslagen, mag echter wat intensiever. |
| | weet niet | Ik snap de stelling niet. |
| waterschap | eens | Meewerken op basis van maatschappelijke oriëntatie en minder vanuit hun eigen verkokerde visie. |
| | eens | Onderdeel van cultuurverandering is het breder betrekken van burgers en organisaties. |
| | eens | 1.) Geldt voor het in beeld brengen van maatschappelijke acceptatie voor RO/water ingrepen; 2.) geldt voor de haalbaarheid en betaalbaarheid door mee te gaan koppelen met andere maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. |
| | zeer eens | Overheden moeten zich realiseren dat ze het voor de burger doen en niet voor zichzelf. Uiteindelijk betaald de burger voor een goede leefomgeving en daar moeten alle overheden voor zorgen. Overheden zijn vooral voor de bewaking van het totaal en niet alleen voor de eigen stokpaardjes. |
| | eens | |
| gemeente | eens | Niet alleen techniek. |
| | zeer eens | |
| | eens | Maatschappelijke oriëntatie is van belang om een strategie op te kunnen stellen die ook gelet op maatschappelijke belangen uitvoerbaar is. |
| wetenschap | eens | |
| | eens | Betrokkenheid van burgers draagt zeker bij aan de onderlinge communicatie. |



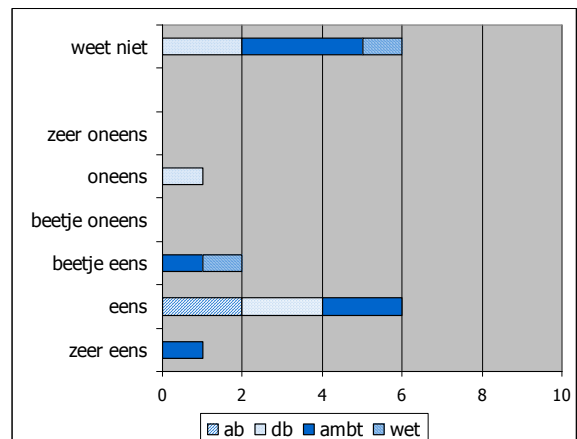
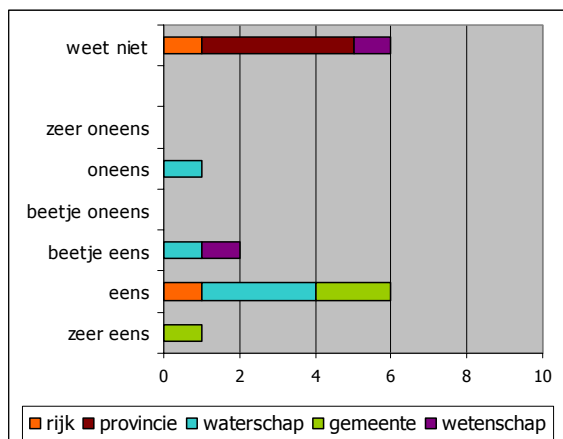
B. Beleidsproces: vraag 3a

In opdracht van het Rijk heeft de Universiteit van Twente in 2004 onderzoek gedaan naar het functioneren van het huidige planstelsel inzake water in de stad. Een drietal knelpunten uit dat onderzoek zijn in onderstaande stellingen verwerkt.

De belangrijkste knelpunten zijn gelegen in horizontale interactie.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|-------------|--|
| Rijk | beetje eens | |
| | weet niet | |
| provincie | weet niet | Wat wordt bedoeld? |
| | weet niet | |
| | weet niet | Welk planstelsel bedoel je: bestemmingsplan, rioleringsplan of waterplan? |
| | weet niet | |
| waterschap | eens | Tijdrovende procedures. Een omvangrijk overlegcircuit. Op basis van horizontale interactie worden er geen knopen doorgehakt. Polderen moet niet ten koste gaan van besluitvaardigheid. |
| | eens | Onderdeel van cultuurverandering is het breder betrekken van burgers en organisaties. |
| | oneens | Anno 2007 gaat dat goed. |
| | eens | Volgens mij zijn in Noord-Holland de partijen daar al mee bezig in de vorm van samenwerking en verschuiving van taken en bevoegdheden in zowel beheer / onderhoud als regelgeving en handhaving. |
| gemeente | beetje eens | Verticaal is ook een zwak punt! |
| wetenschap | eens | |
| | eens | Ja, want in een goed functionerende horizontale interactie (= samenwerking) liggen de meeste kansen. |
| | zeer eens | Er is weinig horizontale interactie. Wordt veel gehandeld en gedacht vanuit eigen koninkrijken. |
| wet | weet niet | Meer informatie nodig over wat deze stelling precies inhoudt. |
| | beetje eens | Knelpunt waterschap - gemeente maar ook met projectontwikkelaars, bouwers en beheerders. |

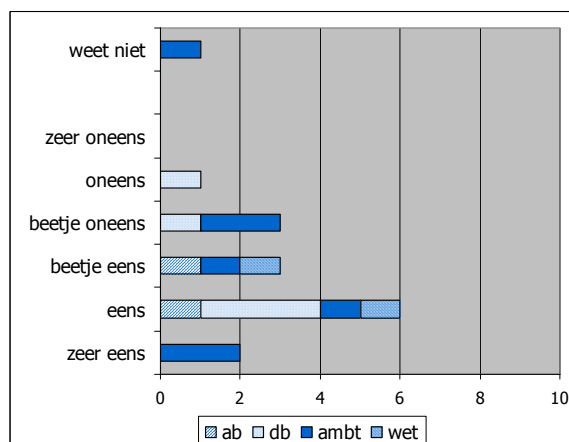
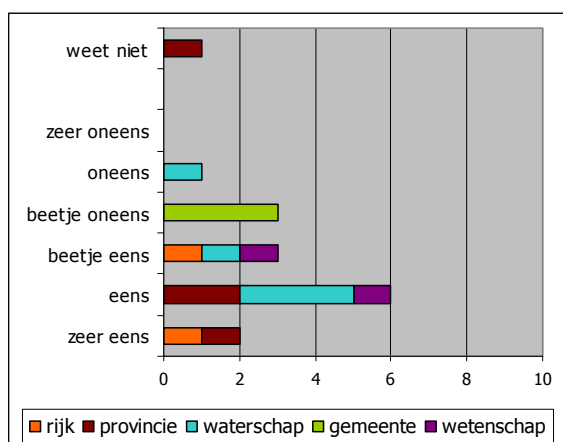


B. Beleidsproces: vraag 3b

Het wordt van belang geacht voor het stedelijk waterbeleid om de relevante beleidsdoelen van Rijk en provincie integraal over te nemen.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|--|
| Rijk | beetje eens | |
| | zeer eens | Dat is nu ook al de bedoeling: Rijk toetst provinciale plannen en provincie toetst gemeentelijke plannen. |
| provincie | eens | In het algemeen: ja. |
| | eens | |
| | weet niet | Waar in en door wie? In principe is het logisch dat Rijks- en provinciaal beleid doorwerkt. |
| | zeer eens | En mogelijk aan te scherpen / te modificeren n.a.v. specifieke functies van stedelijk water (beleving, hygiëne). |
| waterschap | eens | |
| | oneens | Het belang van samen lokale oplossingen vinden. |
| | eens | |
| | eens | mits de andere overheden ruimte hebben voor maatwerk. Dus gemotiveerd afwijken, maar wel doen wat je afsprekt. |
| | beetje eens | Voor zover toepasbaar. |
| gemeente | beetje oneens | Gaat ook om lokale doelen. |
| | beetje oneens | De doelen moeten lokaal / regionaal wel passen en in de beleidsuitvoering kunnen worden ingepast. Veiligheid mag van mij sterk nationaal ingevuld worden, maar moet tenslotte ook lokaal kunnen worden ingepast. Wateroverlast is in mijn ogen regionaal / lokaal maatwerk met sterk eigen afweging. |
| | beetje oneens | Ligt eraan hoeveel flexibiliteit die beleidsdoelen bieden. Je moet op stadsniveau wel kunnen handelen binnen mogelijkheden die daar specifiek aanwezig zijn. |
| wetenschap | beetje eens | Soms kan regionale / stedelijke situatie iets meer of iets anders eisen. |
| | eens | Daar mag dan wel een regionaal / lokaal sausje over gegoten worden. |

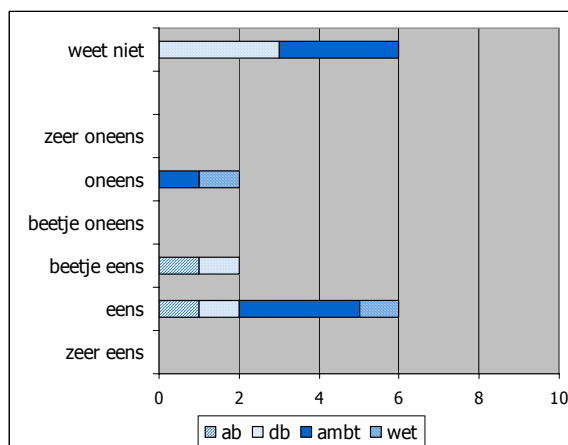
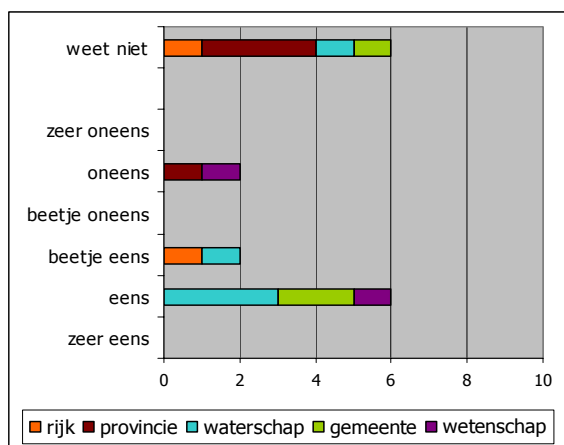


B. Beleidsproces: vraag 3c

De gemeenten benutten hun eigen beleidsvrijheid onvoldoende.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|-------------|--|
| Rijk | beetje eens | |
| | weet niet | |
| provincie | weet niet | |
| | weet niet | |
| | oneens | In zijn algemeenheid weet een gemeente heel goed zijn beleidsvrijheid te benutten. |
| | weet niet | |
| waterschap | eens | Gemeenten moeten geen afwachtende houding aannemen en zelf het initiatief nemen. Gemeenten hebben op zich voldoende beleidsvrijheid. Met lokale partners kunnen ze waterproof beleid maken en kansen benutten. |
| | beetje eens | Inhoudelijk weet ik niet of men de "ruimte" wil benutten. Gebrek aan capaciteit maakt vaak inert. |
| | eens | Ik denk dat er vaak meer mogelijk is. |
| | weet niet | Dit verschilt zo per gemeente. Zolang iedere gemeente zijn eigen gang kan gaan (in zekere zin) zie je dat ieder voor zich die ruimte pakt die hem/haar uitkomt. |
| | eens | Het ontbreekt wel eens aan durf. |
| gemeente | weet niet | Is zeer wisselend tussen gemeenten. |
| | eens | |
| | eens | Delft is behoorlijk vooruitstrevend maar is daarin een buitenbeentje als ik het vergelijk met andere gemeenten. |
| wetenschap | oneens | Voor zover gesuggereerd wordt dat gemeenten méér ruimte voor water zouden willen. |
| | eens | Veel gemeenten zouden actiever de confrontatie met andere partijen moeten aangaan om tot een betere leefomgeving te komen. |



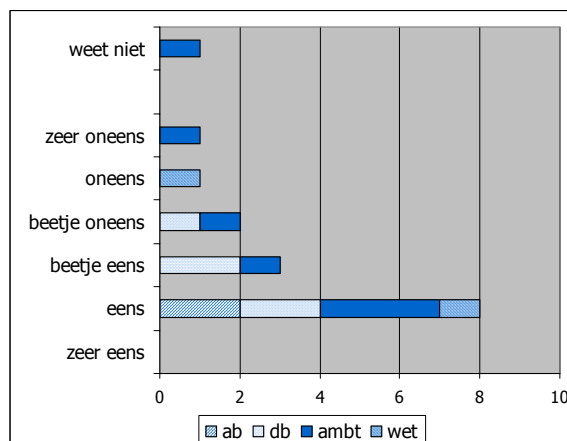
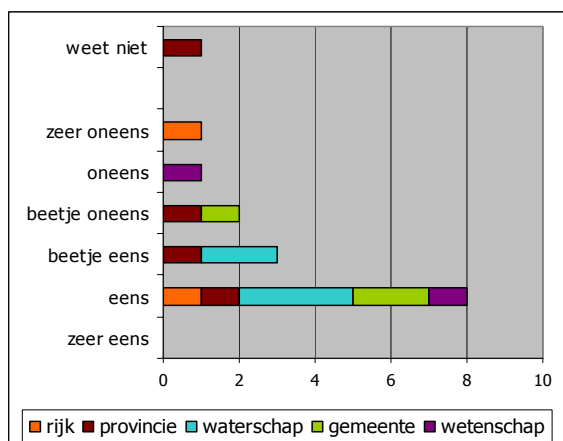
B. Beleidsproces: vraag 4

De procedures voor wat betreft ruimtelijke ordening en waterbeleid zijn nog niet volledig op elkaar afgestemd.

Bij de integratie van het waterbeheersplan en de bestemmingsplannen op regionaal en lokaal niveau zijn er knelpunten doordat ruimtelijke bestemmingen en waterhuishoudkundige functies vaak niet overeen komen of in tegenspraak met elkaar zijn.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|--|
| Rijk | eens | |
| | zeer oneens | Bestuurders zullen zoeken naar grijze gebieden. Volledige afstemming op procedures is niet nodig. DGW heeft onderzoek laten doen naar juridische hobbels in het waterbeheer, <u>die zijn er niet!</u> |
| provincie | beetje eens | Het is zaak dat de lokale RO-plannen steeds up-to-date zijn. |
| | beetje oneens | Interessanter is de afstemming tussen het waterstructuurplan/waterkansenkaart en het bestemmingsplan. Het waterstructuurplan bevat daarbij een kaart van de ruimtelijke consequenties van de wateropgave en eventueel functiegeschiktheidskaarten. |
| | eens | Ja hier is winst te halen, echter niet zozeer in de bestemmingsplannen, maar ook juist in de gemeentelijke structuurvisies op grond van de nieuwe WRO |
| | weet niet | Op bovenregionaal niveau (provincie) proberen we nu de integratieslag te maken door waterhuishoudingsplan en ruimtelijke structuurvisie tegelijk en integraal op te stellen. |
| waterschap | eens | De watertoets vind ik een te mager instrumentarium. Waterbeheerplannen en bestemmingsplannen moeten procedureel in elkaar geschoven (gezwaluwstaart) worden |
| | eens | Ook hier meer capaciteit dan wil of wettelijke mogelijkheden. |
| | beetje eens | Op dit moment ja. Maar door het toepassen van watersysteemanalyses bij RO-trajecten gaan we nu snel de goede kant op in de meeste gemeenten. |
| | eens | Mee eens, helaas. Hoewel door huidige samenwerking en inzicht in elkaars belangen wordt het steeds beter, maar we zijn er nog niet. Trajecten die nu worden opgepakt werken wel aan verbetering. |
| | beetje eens | |
| gemeente | eens | |
| | eens | |
| | beetje oneens | Dat hoeft niet. Als je binnen gemeente met het hoogheemraadschap maar de tijd neemt om de knelpunten op te lossen of elders te compenseren. |
| wetenschap | eens | |
| | oneens | De meeste ruimtelijke bestemmingen zijn te realiseren als de inrichting wordt aangepast aan de waterhuishoudkundige functie(s). Dus niet in tegenspraak, wel behoefte aan afstemming van de inrichting. |



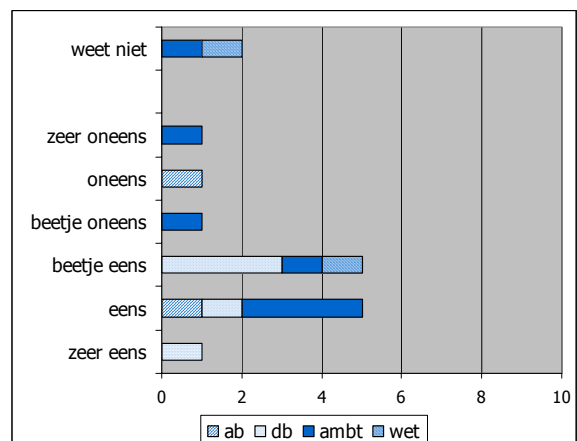
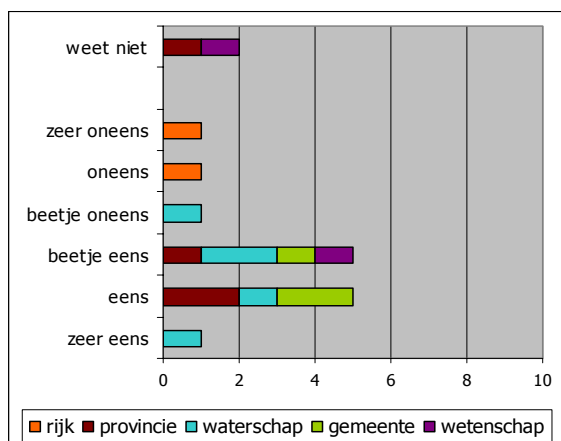
B. Beleidsproces: vraag 5

Bij de huidige vraagstukken schiet de techniek te kort en moeten ook meerdere partijen bij de oplossing worden betrokken.

Het waterschap moet hierin het voortouw nemen.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|---|
| Rijk | oneens | |
| | zeer oneens | Het is een kwestie van willen. Technisch kunnen wij alles. |
| provincie | beetje eens | Hangt af van het concrete vraagstuk. |
| | eens | |
| | eens | Ligt aan het vraagstuk. Niet één partij moet het voortouw nemen. Niet naar anderen wijzen, maar ook anderen - ook al zijn ze formeel geen partij, maar hebben ze wel een belang - moeten een rol spelen. |
| waterschap | weet niet | Ik begrijp de vraag niet; in het algemeen heeft de initiatiefnemer het voortouw en is water soms de initiator/trekker van een project, en soms een randvoorwaarde. Dat bepaalt ook de rol van het waterschap. |
| | eens | Duidelijk mee eens. Techniek is onderdeel integrale visie (. . om ruimtelijke ordening, natuur, ecologie, landschap, cultuurhistorie, recreatie, economische ontwikkelingen, landbouw, duurzaamheid e.d.). |
| gemeente | zeer eens | |
| | beetje eens | Als regionale overheid ligt dit vaak voor de hand bij watervraagstukken. Samenwerken, initiatief nemen met andere regionale overheden is veel effectiever (Haaglanden, Regio Rotterdam). |
| waterschap | eens | Er van uitgaande dat het om de watervraagstukken ligt heeft de waterbeheerder een prominente rol (zeer mee eens), voor wat betreft de andere vraagstukken is het meer een vorm van afstemmen en per onderwerp bekijken. |
| | beetje oneens | Mag ook degene zijn die het knelpunt signaleert. |
| gemeente | beetje eens | Werkt effectief. Het kan ook (een groep van) de gemeente zijn. |
| | eens | |
| waterschap | eens | Water is in eerste instantie onderwerp van de hoogheemraadschappen. Zij zouden inderdaad het voortouw moeten nemen om samen met alle betrokkenen tot oplossingen te komen. |
| | weet niet | Vreemde stelling en onduidelijk. |
| waterschap | beetje eens | Voortouw kan ook bij gemeente liggen. Overigens de techniek schiet niet te kort, maar met techniek alleen ben/kom je er niet. |
| | eens | |



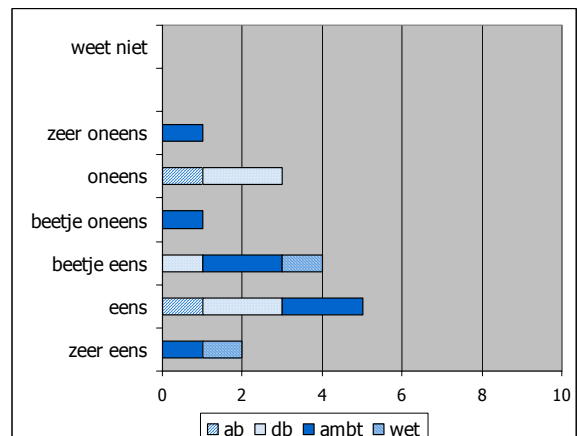
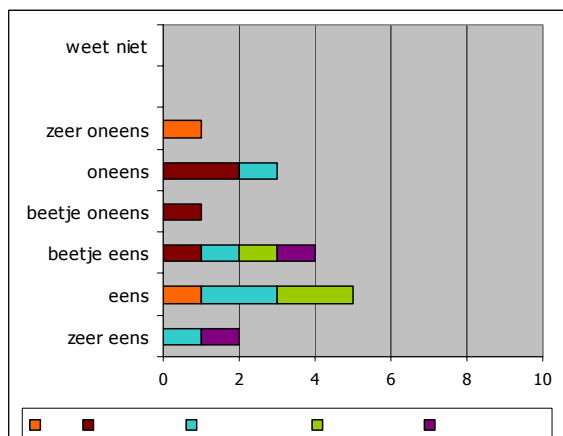
B. Beleidsproces: vraag 6a

Bij ruimtelijke ontwikkelingen verplicht de watertoets om de gevolgen van die ontwikkeling voor de waterhuishouding in beeld te brengen. Indien er sprake is van negatieve effecten, dienen compenserende maatregelen genomen te worden. Daarnaast geldt er vaak een opgave om meer ruimte te maken voor water. Niet altijd echter kan compensatie binnen het plangebied plaatsvinden. De huidige Wet Ruimtelijke Ordening biedt geen mogelijkheden om regels te verbinden aan gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben.

Het feit dat dat de WRO geen mogelijkheden biedt om regels te verbinden aan gronden die gelegen zijn buiten het gebied waarop ruimtelijke plannen betrekking hebben, is een gemis.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|--|
| Rijk | eens | |
| | zeer oneens | Ook hier geldt dat er geen juridische hobbels zijn om de ruimte wel te reserveren. |
| provincie | oneens | Ik heb niet het idee dat hier knelpunten bestaan. Je kunt ook heel goed buiten het bestemmingsplan om afspraken maken. Bijvoorbeeld in een gemeentelijk waterplan of overeenkomst tussen waterschap en gemeente. We zouden wellicht in Nederland de neiging om alles in regels te willen regelen wel een beetje kunnen onderdrukken. |
| | oneens | De betrokken overheden (waterschap en gemeente) kunnen hierover bestuurlijke afspraken (evt. in convenant) maken of/dan wel een bestemmingsplan voor het betreffende gebied herzien. |
| | beetje oneens | Je kunt ook zaken anders regelen. Als iedereen de noodzaak ertoe inziet. Bijvoorbeeld gemeentelijk waterplan, bestuursovereenkomsten, waterbanken etc. |
| | beetje eens | |
| waterschap | oneens | In principe moeten problemen opgelost worden in het gebied zelf. Ik ben geen voorstander van compensatie elders. Elk gebied moet zijn eigen broek op kunnen houden. |
| | beetje eens | Soms is de wet nodig voor de laatste duw. |
| | eens | Is in ontwikkeling. Op waterplan / gemeentelijk niveau in te vullen. |
| | zeer eens | Hierdoor zijn alle partijen beperkt in het vinden van oplossingen, hoewel in de vorm van een waterbank wel ruimte ontstaat voor maatwerk. |
| gemeente | eens | Men kan compensatie ook "bundelen". |
| | beetje eens | 1.) Ja want je moet over de grenzen van het plangebied kijken om de beste oplossing te vinden; 2.) nee want ik geloof niet meer zo erg in de werking van regels; 3.) nee want regels buiten je plangebied kun je nu al stellen door een herziening van het bestemmingsplan van het aangrenzende gebied. |
| | eens | Waterproblematiek houdt zich niet aan grenzen uit de RO (plangebieden, gemeente, waterschappen, provincies). Dus mogelijkheden bieden de problematiek te benaderen buiten deze grenzen. |
| wsctheaanp | zeer eens | |
| | beetje eens | Wel mag je de grenzen van 't plangebied dan anders kiezen. ook mag je de opgave kritisch beschouwen. |

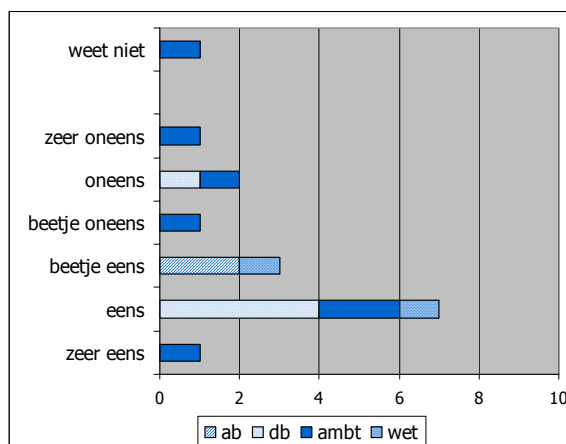
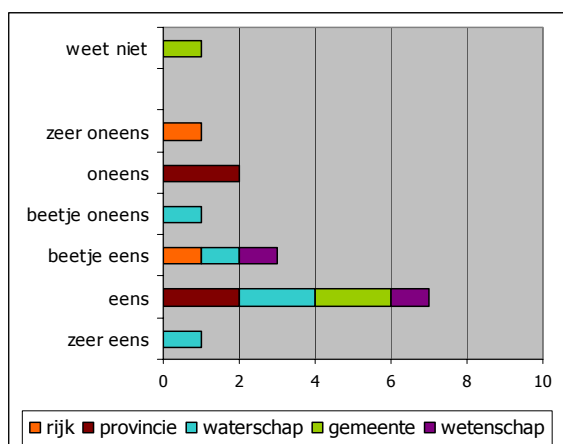


B. Beleidsproces: vraag 6b

De WRO moet in de mogelijkheid voorzien om regels te kunnen stellen in het geval van compensatie buiten het plangebied, ook al is dit gelegen buiten de gemeente.

antwoorden**orgaan reactie opmerking**

| | | |
|-------------------|---------------|--|
| Rijk | beetje eens | |
| | zeer oneens | Ook hier geldt dat er geen juridische hobbels zijn om de ruimte wel te reserveren. |
| provincie | eens | Ik heb niet het idee dat hier knelpunten bestaan. Zie boven. Niet denken dat je alles met regels kunt oplossen. Goed samenwerken is vaak effectiever. |
| | oneens | De betrokken partijen zijn in staat zelfstandig compensatie af te handelen. Er zijn daarvoor instrumenten beschikbaar. |
| | oneens | Onzin, want de wet verbiedt het ook niet. Het simpelweg opnemen van een regel in een wet verandert niet de wereld. Als het mag, wil dat nog niet zeggen dat het ook gebeurt. Zoals gezegd de WRO verbiedt het ook niet. |
| | eens | Vraag: is de WRO de enige manier om compensatie buiten het plangebied te regelen? |
| waterschap | beetje eens | Uitgangspunt moet zijn: compensatie in het gebied zelf. Alleen in een beperkt aantal uitzonderingssituaties compensatie elders. Deze uitzonderingssituaties helder definiëren. |
| | eens | |
| | eens | Mits waterhuishoudkundig verantwoord. |
| | zeer eens | In deze tijd van mondiaal denken is een gemeente/provincie/waterschapsgrens van geen enkel belang bij het werken aan oplossingen. De praktijk is echter weerbastiger. Misschien dat in de nieuwe WRO er meer mogelijkheden zijn voor het Rijk om aanwijzingen te geven? |
| | beetje oneens | |
| gemeente | eens | |
| | weet niet | Dat is dus a.) of een bestemmingsplan in dezelfde gemeente; b.) of een aangrenzende gemeente en die kan nu al een bestemmingsplan wijzigen. Volgens mij kan het dus al, maar is het moeilijk omdat het buiten de exploitatie of buiten de eigen gemeente moet. Dat kan een nieuwe WRO bepaling toch niet oplossen? |
| | eens | |
| wet | eens | |
| | beetje eens | Uit efficiency-overwegingen zeker goed, maar wel in goed overleg met alle betrokken partijen. |



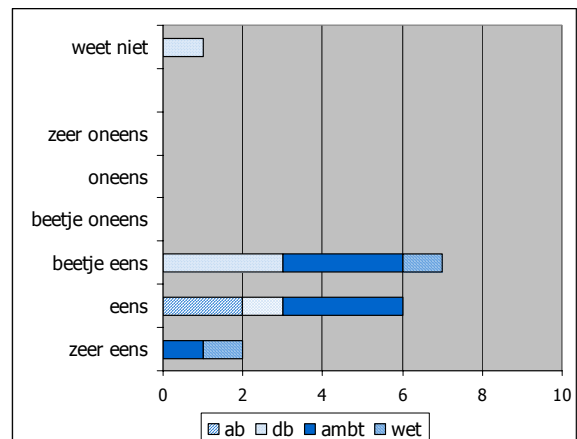
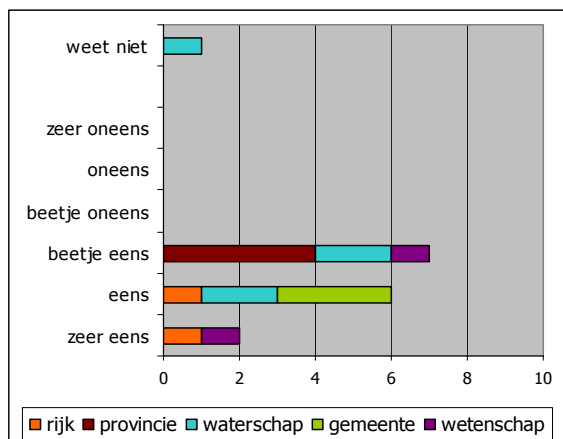
B. Beleidsproces: vraag 7a

Bij een evenwichtig beleid dient er aandacht te zijn voor beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

Het beleid van de rijksoverheid is weinig gericht op oplossingsrichtingen en de praktische uitvoering daarvan.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|-------------|---|
| Rijk | eens | |
| | zeer eens | Het Rijk heeft en kan het overzicht niet hebben wat er op regionaal/lokaal gebied gebeurt. Indien het Rijk bij pilots is betrokken, is het natuurlijk een ander verhaal. |
| provincie | beetje eens | Ik heb niet het idee dat hier grote knelpunten bestaan. |
| | beetje eens | Rijk is gericht op nationale belangen. Daarbij hebben ze de taak om de kaders aan te geven. Lagere overheden dienen dit te vertalen binnen de eigen beleidsruimte die ze hebben. |
| | beetje eens | Dat mag beter. Anderzijds moet het Rijk zich tot hoofdlijnen beperken en is het niet wenselijk dat zij zich met hele concrete, lokale zaken gaat bezig houden. |
| | beetje eens | Wel eens, maar moet het Rijk dat doen? Met onze 3 á 4 waterbestuurslagen doen anderen dat. Rijksoverheid zegt wat er moet gebeuren, anderen hoe. |
| waterschap | eens | Op het terrein van watermanagement stapelen de beleidsnota's zich op. (vaak mooi glossy uitgegeven). Er is onvoldoende aandacht voor oplossingsrichtingen (praktische uitvoering). Er moet veel meer aandacht komen voor implementatie, draagvlakontwikkeling, voortgangsbewaking, monitoring e.d. Bij het opstellen van nieuwe beleidsnota's moet veel meer aandacht besteed worden aan de evaluatie van bestaande nota's. Wat ging er mis?, Waarom zal het nu wel lukken? |
| | weet niet | De praktijk laat ruimte. |
| | beetje eens | Gaat al steeds beter, door meer participatie van "het veld". |
| | eens | Iets dat het Rijk zelf ook toegeeft. Meestal staat het Rijk te ver van de praktijk. Door de hand in eigen boezem te steken kunnen de lagere overheden ook meer doen aan terugkoppeling en betrekken van het Rijk bij de uitvoering. |
| | beetje eens | |
| gemeente | eens | |
| | eens | |
| | eens | |
| wsecthena | beetje eens | Daar is het Rijksbeleid ook niet voor, tenzij het gaat om nationale projecten / lokaties. PKB Ruimte voor de Rivier doet dat namelijk wel. |
| | zeer eens | Helaas is dat zo. |

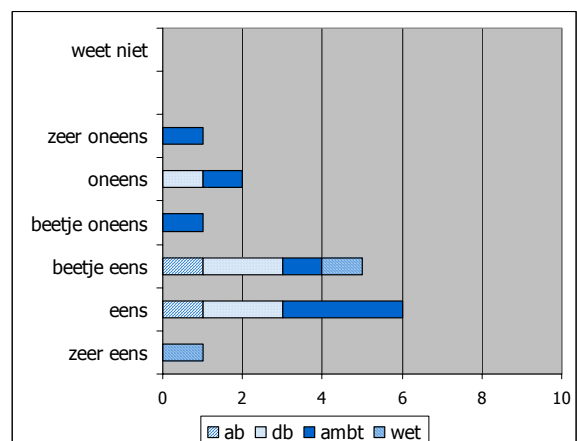
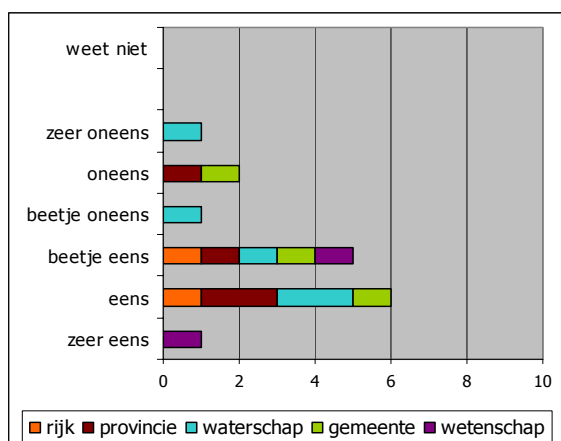


B. Beleidsproces: vraag 7b

De provincie dient meer sturend op te treden inzake het waterbeleid.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|--|
| Rijk | beetje eens | |
| | eens | De provincie kan inderdaad meer aandacht geven aan water |
| provincie | oneens | Ik vind dat we onze mogelijkheden goed benutten. |
| | eens | Provincie richt zich primair op de provinciale belangen, Provincie legt de strategische kaders vast en vraagt van waterschappen dat dit uitgevoerd wordt. Hierop oefenen zij toezicht uit. |
| | beetje eens | Dat doet de provincie ook al. Provincie zou vooral betreffende partijen bij elkaar moeten brengen en bij conflicten knopen moeten doorhakken. |
| | eens | Ja en nee. Ja in de zin van rol als kadersteller / toetsen duidelijker in te vullen (keuzes maken, ook toetsen / beleidsevaluatie). Nee, door in de uitvoering veel ruimte te laten aan de waterschappen. |
| waterschap | eens | Veel provincies nemen afwachtende houding aan. Moeten duidelijke kaders gesteld worden. Moeten het voortouw nemen tot integrale gebiedsinrichting. Het primaat van de ruimtelijke ordening komt echter helaas steeds meer bij gemeenten te liggen. |
| | beetje eens | Ook hier is soms een duw noodzakelijk. |
| | eens | Ja, ten aanzien van rioleringsonderwerpen. Geldt ook ten aanzien van facilitering (denk aan ILG). |
| | zeer oneens | Provincie is een extra tussenlaag als het gaat om waterbeleid. Door opschaling van de waterschappen is de rol van de provincie op dit vlak min of meer overbodig geworden. Recente beleidsontwikkeling heeft dat ook aangetoond. |
| | beetje oneens | Is wel lekker rustig zo! |
| gemeente | beetje eens | Bijvoorbeeld als het gaat om regionale bergingsfunctie. |
| | eens | Op hoofdlijnen met betrekking tot samenhang economie <=> milieu <=> RO |
| | oneens | Waterschappen zouden in deze sturend moeten zijn. |
| wetenschap | zeer eens | De rol van de provincie is cruciaal. Vereist is een actieve en sturende rol. Dat schiet op dit moment tekort. |
| | beetje eens | Alleen onder voorwaarde dat ze vanuit hun vakkennis en -kunde een wijs bestuurder kunnen zijn. Daar heb ik nu nog niet zo'n vertrouwen in. Dan kunnen de provincies maar beter aan de zijlijn blijven staan. |

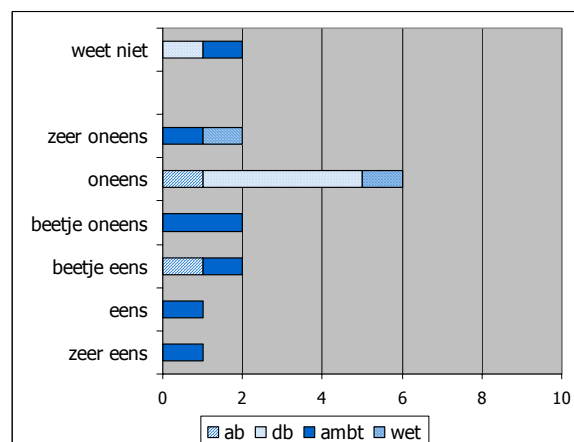
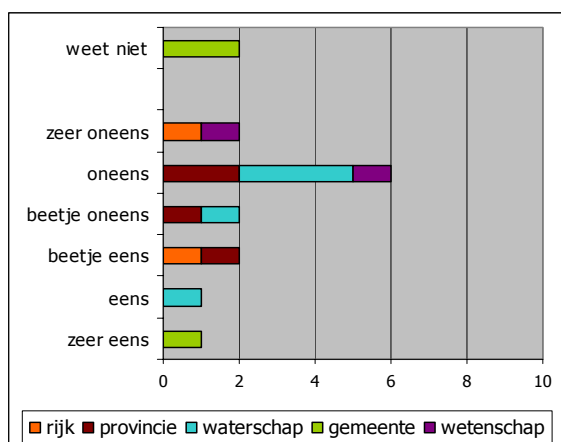


B. Beleidsproces: vraag 7c

De gemeente is bij de stedelijke wateropgave te veel afhankelijk van het waterschap.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|------------|---------------|--|
| Rijk | beetje eens | |
| | zeer oneens | Er zijn genoeg voorbeelden waaruit het tegendeel blijkt. |
| provincie | oneens | Naar mijn overtuiging zijn met de waterschappen goede afspraken te maken. Vanuit onze toezichthoudende rol (op de waterschappen) letten wij daar ook op. |
| | oneens | |
| | beetje oneens | Als de gemeente zich zelf goed uitrust met deskundigheid hoeft dat niet. Zeker niet als je water meer gaat integreren met ruimtelijke ontwikkelingen. |
| gemeente | beetje eens | Wel afhankelijk, maar te? |
| | | |
| waterschap | oneens | Bij het realiseren van de stedelijke wateropgave zijn zowel gemeenten als waterschappen van elkaar afhankelijk. Alleen door goede samenwerking tussen gemeente en waterschappen kan de stedelijke wateropgave gerealiseerd worden. |
| | oneens | |
| | oneens | Goede afspraken over proces en doel aan de voorkant voorkomen dat. |
| | eens | We hebben te maken met 2 partijen ieder met eigen belangen. ook al zijn er positieve ontwikkelingen, het is momenteel nog te vroeg om de rol van het waterschap aan de gemeenten over te laten. Door de grotere samenwerking is wel veel verbeterd bij de realisatie van de wateropgave. |
| | beetje oneens | Gemeente kan ook heel goed zelf plannen maken. |
| gemeente | weet niet | Hangt sterk af van gemeente en waterschap. |
| | weet niet | Veel te algemeen om oordeel te kunnen geven. |
| | zeer eens | |
| waterschap | zeer oneens | Klink als een "verschuilen achter". |
| | oneens | Nee als ze willen hoeft dat natuurlijk niet! |



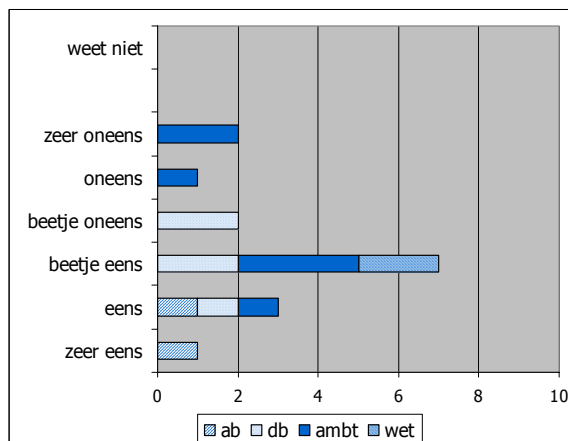
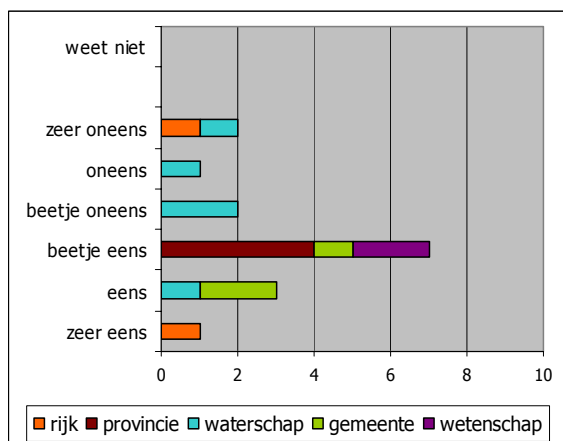
C. Institutioneel: vraag 1a

De beheersgebieden van waterschappen en de provinciegrenzen sluiten niet altijd goed op elkaar aan. Ditzelfde geldt voor de indeling van stroomgebieden. Sommige waterschappen hebben een stroomgebied als uitgangspunt, andere waterschappen delen een stroomgebied met meerdere waterschappen of vallen binnen meerdere stroomgebieden.

Voor de effectiviteit van beleid is het geen goede zaak als een waterschap door meerdere provincies wordt aangestuurd.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|--|
| Rijk | zeer eens | |
| | zeer oneens | Geen institutionele veranderingen. Er zijn ook gemeenten die in meerdere waterschappen liggen, wat doe je daarmee? |
| provincie | beetje eens | Is inderdaad geen ideale situatie, maar er is mee te leven. |
| | beetje eens | Het maakt het ingewikkelder en vraagt extra overleg. |
| | beetje eens | Anderzijds vind ik het goed dat waterschapsgrenzen meer afgestemd zijn/worden op waterkundige aspecten. Natuurlijk werkt het niet altijd handig als een waterschap met meerdere provincies te maken hebben, anderzijds geloof ik niet dat daardoor zaken fout lopen. |
| | beetje eens | Lastig voor het schap, maar in de praktijk leidt het m.i. niet tot grote problemen (en zeker niet tot ineffectiviteit). Beleid van provincies komt op hoofdlijnen wel overeen (en zeker in de KRW). |
| waterschap | eens | |
| | beetje oneens | Is bij ons niet het geval, dus niet goed te beoordelen. |
| | beetje oneens | In de praktijk zie ik bij die waterschappen geen rare dingen, omdat de praktijk is dat de provincie, waar het grootste deel van zo'n waterschap in ligt, het bepalende overleg voert en de kaders legt. |
| | zeer oneens | Zie eerdere reactie over de rol van de provincie op het gebied van waterbeheer. |
| gemeente | oneens | Dat is te managen, zie bijvoorbeeld Rijnland. |
| | eens | |
| | beetje eens | Ze eerdere reactie over de rol van de provincie op het gebied van waterbeheer. |
| wetenschap | eens | |
| | beetje eens | Is bij ons niet het geval, dus niet goed te beoordelen. |
| gemeente | eens | Oplossing zou kunnen zijn: schakel provincie te laten vallen en rechtstreeks door Rijk laten regelen. |
| | beetje eens | Ze eerdere reactie over de rol van de provincie op het gebied van waterbeheer. |
| wetenschap | beetje eens | Kan helaas niet anders. Je kunt moeilijk de provincies opdelen naar de 4 stroomgebieden. |
| | beetje eens | Mee eens, maar het dwingt provincies en waterschappen tot interregionale en landelijke afstemming. |

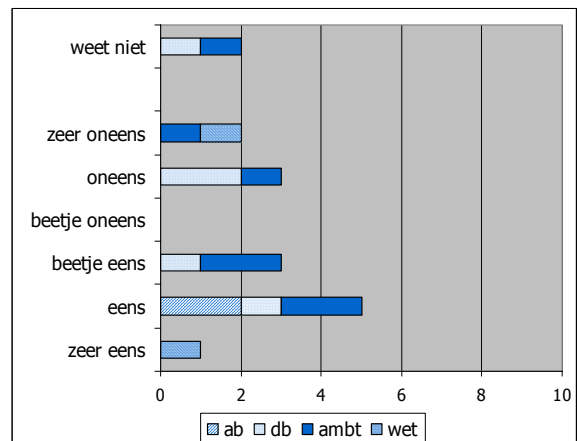
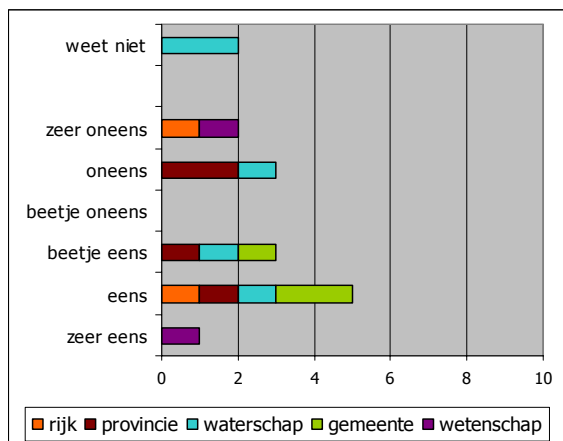


C. Institutioneel: vraag 1b

De mismatch van bestuurlijke eenheid en fysisch-geografische eenheid kan leiden tot afwenteling binnen het watersysteem en van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|-------------|--|
| Rijk | eens | |
| | zeer oneens | Bestuurders kunnen eenvoudig over grenzen heen kijken. Indien dit niet gebeurt zegt dit iets over de bestuurder. |
| provincie | oneens | Heb ik geen aanwijzingen voor. |
| | beetje eens | |
| | oneens | Nee, daarom houdt provincie toezicht op gemeenten, en schuiven naar provincies - als het al gebeurt - gebeurt niet om die reden. |
| | eens | Gelukkig zijn er overheden op grotere schaalniveaus (provincies => stroomgebied => Rijk) die juist bij bovenregionale problemen een rol spelen. |
| waterschap | eens | |
| | weet niet | Geen voorbeelden bekend |
| | oneens | Komt in de praktijk zelden voor. |
| | weet niet | vraag niet duidelijk. |
| | beetje eens | Kan, maar zijn we zo kinderachtig in Nederland? |
| gemeente | eens | |
| | beetje eens | Dat kan, maar er zijn allerlei middelen om dat op te lossen. Via gezamenlijke planontwikkeling, zoals in KRW bijvoorbeeld. Congruentie van bestuurlijke eenheid en fysiek-geografische eenheid is slechts één aspect. Maatschappelijke samenhangen tellen ook. |
| | eens | maar: simpel oplosbaar lijkt me dus eigenlijk niet de moeite hier veel energie in te steken. Via Rijk goed oplosbaar. |
| wetenschap | zeer eens | Mee eens, maar dat hoeft natuurlijk niet. De rol van de provincie is cruciaal. Vereist is een actieve en sturende rol. Dat schiet op dit moment tekort. |
| | zeer oneens | Ik zie niet in waarom die mismatch is gerelateerd aan de afwentelingsproblematiek. |



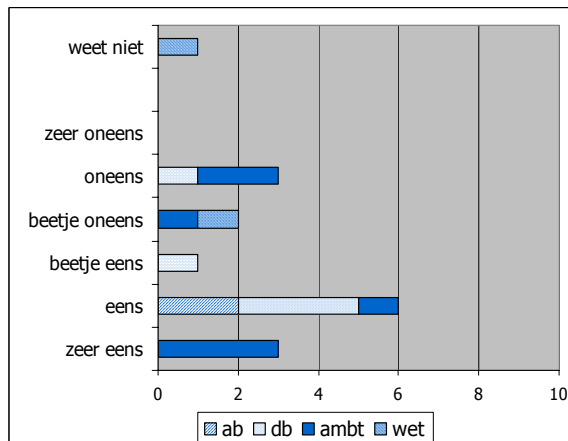
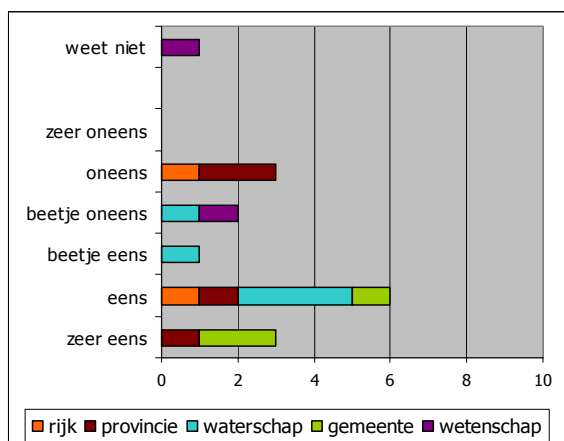
C. Institutioneel: vraag 2

De beweging naar integraal waterbeleid en -beheer en water als ordenend principe heeft met zich mee gebracht dat waterschappen nadachten over een verbreding van hun taakstelling, dus naast water bijvoorbeeld ook milieu en RO. De provincie is werkzaam op gebiedsgerichte en infrastructurele beleidsvelden.

In de praktijk worden de onderlinge verhoudingen nog al eens bepaald worden door afbakeningsvragen en een zekere (institutionele) concurrentie in de uitvoering.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|---|
| Rijk | eens | |
| | oneens | In zo'n geval is er sprake van nog "oude" verhoudingen. Met het afsluiten van het NBW in 2003 is er in de samenwerking tussen de partijen veel gebeurt en werkt men veel meer samen. |
| provincie | oneens | Dit soort dingen komt weleens voor, maar het gaat mij te ver dat deze de onderlinge verhoudingen bepalen. We hebben goed werkende samenwerkingsafspraken met de N-H waterschappen. |
| | eens | |
| | oneens | M.i. wordt het eerder beperkt door te weinig institutionele concurrentie. Waterschappen houden zich nog te veel op achtergrond voor wat betreft RO en gemeente maakt te weinig gebruik van kennis van waterschap, maar vult dit met eigen kennis. |
| | zeer eens | Absoluut mee eens. Veel discussie over wie doet wat, en weinig samenwerking vanuit complexiteit. |
| waterschap | eens | In de praktijk wordt vaak veel tijd besteed aan afbakeningsvragen / institutionele concurrentie. Dat is niet productief (vaak zelfs contra-productief). Uitgangspunt moet zijn het gezamenlijk ontwikkelen van integrale gebiedsvisies. |
| | eens | Moet onderdeel zijn van cultuurverandering. |
| | beetje eens | Hangt ook af van de personen! |
| | eens | Taak dus om te zorgen voor goede afstemming, zodat duidelijk is wie wat doet. |
| | beetje oneens | Je ziet wel vreemde combi's, maar de concurrentie valt erg mee. |
| gemeente | eens | |
| | zeer eens | Te veel zelfs. |
| | zeer eens | Daarmee wordt energie in foute processen gestoken. Een regeling voor dit probleem zou wel van bovenaf opgelegd moeten worden. |
| wetenschap | weet niet | Vraag is onduidelijk. Wat is institutionele concurrentie in de uitvoering? |
| | beetje oneens | Is het niet veeleer de behoefte aan subsidiariteit? Waterschappen willen wellicht méér eigenmachtig kunnen sturen? |



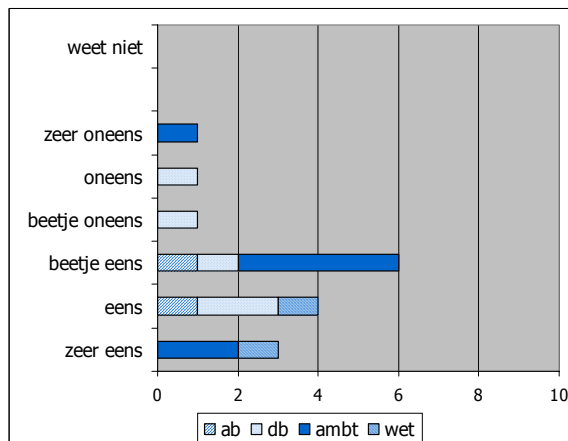
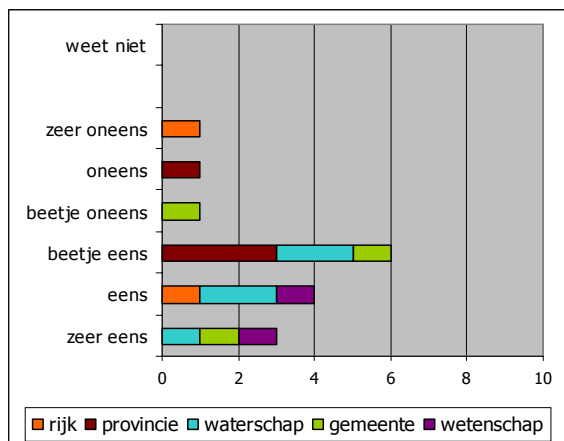
C. Institutioneel: vraag 3

Op grond van de Wet op de waterhuishouding gaat het huidige planstelsel van het waterbeheer er van uit dat elke overheid haar beleids- en/of beheersplan voor haar eigen gebied maakt. Het planstelsel gaat daarmee uit van bestuurlijke grenzen en niet van stroomgebiedgrenzen.

Voor een goed waterhuishoudkundig beleid moeten overheidsorganisaties samenwerken aan een plan dat uitgaat van de stroomgebiedsgrenzen en niet van de bestuursgrenzen.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|---|
| Rijk | eens | |
| | zeer oneens | Een non-discussie, die alleen voor vertraging zorgt. |
| provincie | beetje eens | Idealiter is dat het geval, zie KRW. Ook in de toekomstige waterwet wordt uitgegaan van een watersysteembenadering. |
| | oneens | Bestuurlijk anders niet effectief/efficiënt. |
| | beetje eens | Ik vind dat niet altijd noodzakelijk. Overheden zullen bij ieder plan naar hun omgeving moeten kijken en zorgen voor afstemming. |
| | beetje eens | Wel mee eens, maar de vraag suggereert dat 't niet het geval is. Het SGBP vult die rol mooi in, volgens mij. |
| waterschap | beetje eens | Het risico van het werken vanuit stroomgebiedsgrenzen is dat gemeenten / lokale overheden (omdat het om grotere gebieden gaat) zich minder verantwoordelijk voelen, zich minder aangesproken voelen. Gemeenten hebben vooral belang bij het eigen gebied. |
| | eens | |
| | eens | Groeimodel? |
| | zeer eens | SGBP 2009 is verzamelbox alle beheerders. SGBP 2015 moet gezamenlijk plan zijn, dat is het doel dat we moeten nastreven. Mogelijk wel ieder met een regionale uitwerking. |
| | beetje eens | Lijkt me logisch. |
| gemeente | beetje oneens | Geldt op groter schaal, niet op het niveau van de individuele gemeente. |
| | beetje eens | Van beide moet sprake zijn: a.) het plan moet logisch op de waterhuishouding aansluiten; b.) realisering moet binnen de bestuursgrenzen gebeuren, bijvoorbeeld verwerven van financiële middelen. |
| | zeer eens | |
| wetenschap | eens | De stelling geldt alleen voor de provincies. Waterschappen zijn ingedeeld naar waterstaatkundige eenheden. |
| | zeer eens | Zeker! |



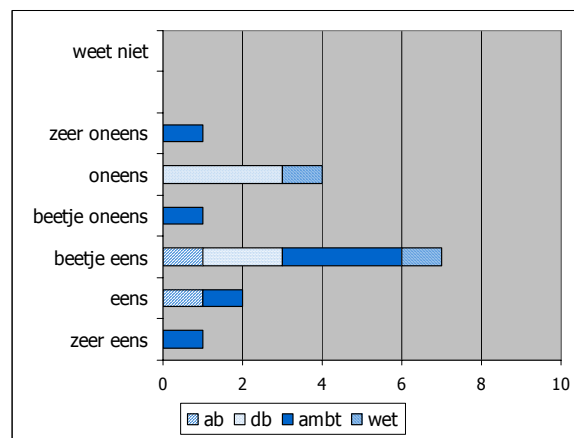
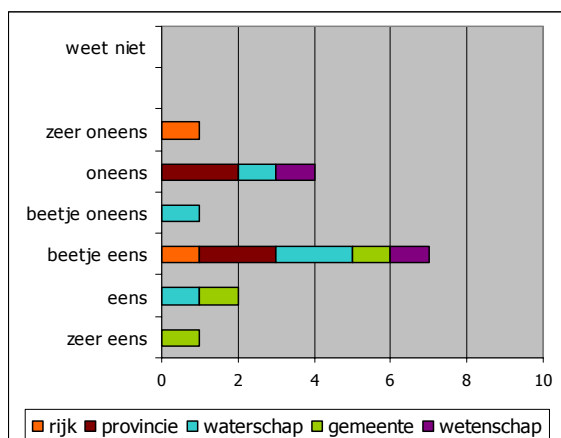
C. Institutioneel: vraag 4

Het waterbeheer is een zodanig complex geheel van instituten en organisaties, elk voor een specifiek deel van het waterbeheer verantwoordelijk, dat het realiseren van een integrale benadering een grote uitdaging is.

Het grootste probleem van de waterwereld is dat deze overgereguleerd is.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|--|
| Rijk | beetje eens | |
| | zeer oneens | De waterwereld is een vanzelfsprekendheid waar burgers aandacht voor hebben als er iets mis gaat. Bij crisis is het altijd even zoeken naar het goede evenwicht. |
| provincie | oneens | De schaalvergroting van de waterschappen is al een belangrijke verbetering geweest. Ook van de toekomstige waterwet zullen belangrijke vereenvoudigingen het gevolg zijn. |
| | oneens | |
| | beetje eens | Uiteraard geldt altijd hoe simpeler hoe beter m.i. De nieuwe Waterwet maakt hierin al een slag. |
| | beetje eens | Als elke organisatie alleen haar kerntaken doet, valt het wel mee. |
| waterschap | eens | Zie eerdere opmerking. Een lappendeken van organisaties / overheden houdt zich bezig met het waterbeheer. Een integrale benadering komt daardoor moeilijk van de grond. De situatie is erg verkokerd. |
| | oneens | Ik ervaar ruimte, partijen moeten die ruimte nemen. |
| | beetje eens | Hangt een beetje af van het gebied. In gebied HHNK liggen de meeste grenzen duidelijk. Vaarwegbeheer en een deel onderhoudstaak nog apart. |
| | beetje oneens | Valt erg mee. |
| gemeente | beetje eens | |
| | eens | Ja te vaak en te veel denken we dat we problemen via regels kunnen oplossen. |
| | zeer eens | |
| wetenschap | oneens | Dat wordt aanzienlijk beter met de Waterwet. |
| | beetje eens | Die complexiteit brengt stabiliteit. Als het kan, dan graag wat minder regels, maar op welke terreinen zou dat dan moeten? Wel overgereguleerd is het planvormingsproces richting uitvoering. Inspraak vooraf is voldoende. Inspraak achteraf (bezwaren en beroep) moet fors worden beperkt. |



C. Institutioneel: vraag 5a

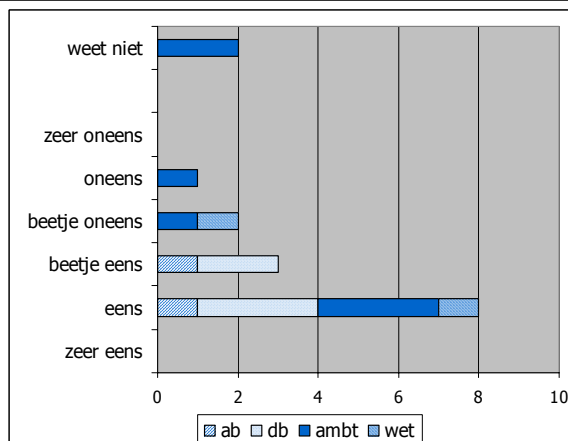
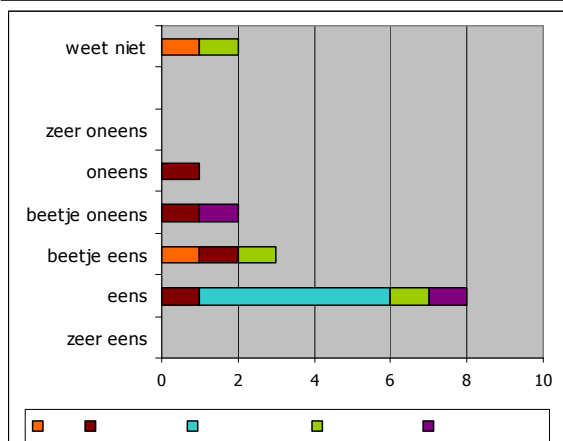
Provincies zijn algemene democratische organen en waterschappen zijn functionele democratische organen.

Provincies als beleidsvormend bestuur zien waterschappen vooral als uitvoeringsorganisaties.

antwoorden

orgaan reactie opmerking

| | | |
|--------------------|---------------|---|
| Rijk | beetje eens | |
| | weet niet | |
| provincie | beetje eens | Mede naar aanleiding van de schaalvergroting en de bij de waterschappen aanwezige expertise verwachten wij steeds meer een beleidsinbreng van de waterschappen, ook in de richting van de gemeenten. |
| | eens | Het waterschap concentreert zich op operationeel waterbeleid, op waterbeheer en op uitvoering. De provincie concentreert zich binnen de watertaken op strategische kaders en het stellen van normen en de toezicht op de bestuurlijke verantwoordelijkheden. De gemeente concentreert zich op operationeel beleid voor ruimte en water. |
| | beetje oneens | Het begint te kantelen, zeker als de waterschappen ook met "lijsten" gaan werken bij de verkiezingen. Natuurlijk is het altijd zoeken naar grenzen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In NH stellen we ons als provincie terughoudend op, om ook waterschappen een eigen afwegingsruimte te geven. |
| | oneens | Vroeger (11 provincies, > 1500 waterschappen) wel en was dat ook zo. Nu (12 provincies, 25 schappen) niet meer. Ons uitgangspunt: provincie maakt kader, provincie en waterschap maken samen beleid, waterschap voert uit. |
| water-schap | eens | De provincie stelt de kaders. Waterschappen hebben op zich veel ruimte voor eigen beleidsontwikkelingen. Waterschappen stellen hun eigen waterbeheersplannen op. Deze plannen worden door de provincie getoetst. |
| | eens | |
| | eens | Verschilt per provincie (en per gedeputeerde!). |
| | eens | Zo zien ze het, maar dit beeld zal de komende jaren veranderen doordat waterschappen meer taken krijgen en ook door samenvoeging groter zijn geworden (provinciegrenzen overschrijdend in een aantal gevallen). |
| | eens | Maar ja, dan moeten ze wel beleid vormen en aangeven hoe ze dat uitgevoerd willen zien. |
| gemeente | beetje eens | Denk aan de steeds opduikende discussie dat waterschappen moeten opgaan in de provincie. |
| | eens | |
| | weet niet | |
| wschap | beetje oneens | Ik weet niet wat provincies zien, maar het lijkt mij niet. |
| | eens | Zeker in naam; in de praktijk hebben waterschappen een belangrijke rol in de beleidsvorming. |

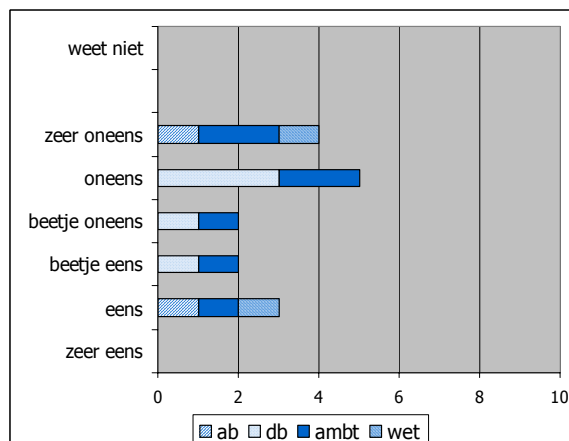
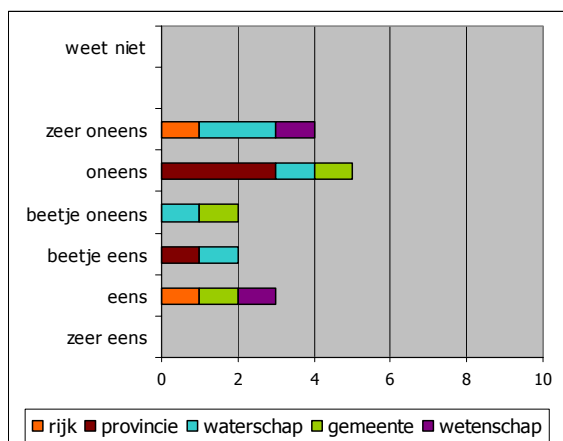


C. Institutioneel: vraag 5b

Waterschappen zouden omgevormd moeten worden naar een dienst van de provincie.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|----------------|--|
| Rijk | eens | |
| | zeer oneens | Daarmee dreigt water van de agenda te vallen. |
| provincie | oneens | Ik vind het van belang dat waterschappen als overheid gehandhaafd blijven. Deze constructie heeft groot succes gehad in de loop der tijden. Nederland is een bijzonder veilig land en het watersysteem staat op een zeer hoog niveau als je dat met de rest van de wereld vergelijkt. Gezien de problematiek van nu dat water een steeds belangrijker maatschappelijk en ruimtelijk fenomeen wordt, moet je de waterschappen niet hun bestaanrecht ontnemen maar er voor zorgen dat ze ook met die veranderingen kunnen meebewegen. Als waterschappen zich niet alleen met uitvoering bezighouden, maar ook meer gericht zijn op de beleidsvorming van gemeenten en provincie, behoud je het goed. Vorm je de waterschappen om naar een provinciale dienst, dan bestaat het risico dat water meer opgaat in de veelheid van belangen die bij een provincie spelen. |
| | oneens | Niet duidelijk wat de voordelen zijn als een waterschap een dienst wordt. |
| | oneens | Nee, daarom vraagt het waterbeheer te veel niet-politieke besluiten. We hebben een goed en veilig waterbeheer. M.i. juist omdat waterschappen niet politiek zijn en minder afweging hoeven te maken. |
| | beetje eens | Zou wel kunnen (schaalniveau al bijna hetzelfde), maar op zich functioneren waterschappen goed, dus waarom? |
| waterschap | zeer oneens | Ik ben daar mordicus tegen. Als waterschappen een dienst van de provincie worden is het grote gevaar dat waterbelangen ondergesneeuwd raken door andere belangen. |
| | beetje eens | Als de rol in het proces / cultuurverandering onvoldoende vorm krijgt, is waterschap geen toegevoegde waarde. |
| | oneens | De huidige constellatie met 26 grote all-in waterschappen voldoet met de grote opgaven op tafel uitstekend. |
| | zeer oneens | Gezien de verder opschaling van de waterschappen en de verbreding van het takenpakket is juist afstemming op bovenprovinciaal niveau noodzakelijk. Met name de SGBP'en zullen een motor daarin kunnen vormen. Bovendien is de kennis bij de provincie (NH) op gebied van watersystemen beperkt, dus wil je kwaliteit waarborgen zal dit geen goede oplossing zijn. |
| | beetje oneens | Wat zou de winst zijn? En wat het verlies? |
| gemeente | beetje oneens | Structuurdiscussie kost veel tijd en geld en levert weinig efficiëncy. Wel eigen organisatie verbeteren. |
| | oneens | Nee de provincie heeft op dit moment veel te weinig in huis om de uitvoering goed te kunnen aansturen. |
| | eens | Of Rijk. Meerwaarde van waterschappen (zeker gelet op huidig functioneren hoogheemraadschap) zie ik niet. |
| wetenschap | zeer oneens | Dan wordt de stroomgebiedsbenadering volledig losgelaten en dat lijkt me niet in overeenstemming met de KRW. |
| | eens | Persoonlijk voorstander onder voorwaarde dat: 1.) provincies de wettelijke plicht krijgen goed te zorgen voor veiligheid, waterkwaliteit e.d.; 2.) vanuit het Rijk ook voldoende toezicht wordt gehouden. Anders niet omvormen. |

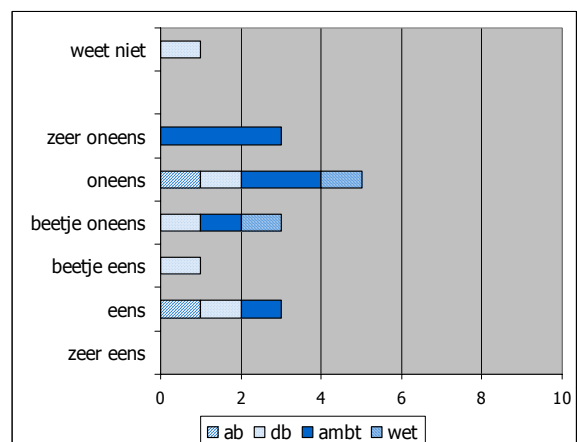
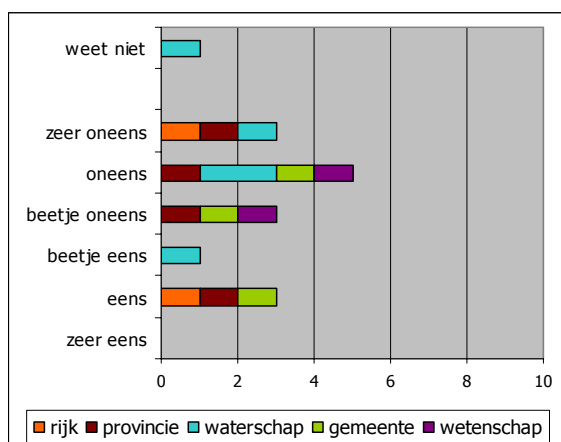


C. Institutioneel: vraag 5c

De wateropgave van de gemeente is gebaseerd op het provinciale beleidsplan water.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|---|
| Rijk | eens | |
| | zeer oneens | Indien het zo door gemeenten wordt ervaren, is er nog werk te doen. |
| provincie | eens | Is ten dele het geval |
| | oneens | |
| | beetje oneens | In het prov. waterhuishoudingsplan staat wel het een en ander, maar dat zijn meer procesafspraken. |
| | zeer oneens | twee trapsraket: provincie doet zaken met waterschap en waterschap met gemeente |
| waterschap | oneens | De wateropgave van gemeenten is niet alleen gebaseerd op provinciale beleidsplannen water. Waterbeheersplannen van waterschappen, beleid rijksoverheid e.d. worden door de gemeente ook bij de planvorming betrokken. |
| | weet niet | |
| | beetje eens | Wordt hierdoor maar ten dele bepaald. |
| | oneens | Bij N-H is richting aangegeven. Waterbeheerder regelt dit met gemeenten in watertoets-traject. |
| | oneens | Dan moet de provincie dat eerst meer gedetailleerd gaan aangeven. |
| gemeente | beetje oneens | Gemeente kan er wel rekening mee houden. |
| | oneens | Wateropgave van gemeente moet op kenmerken van eigen gebied en omgeving gebaseerd zijn. Geschikte planvormen zijn: a.) waterplan gemeente; b.) studie waterschap en gemeente in andere planfiguren. |
| | eens | |
| wetenschap | beetje oneens | Het zou op meer gebaseerd moeten zijn! RO en milieu en natuur + wateropgave waaraan waterschap moet voldoen. |
| | oneens | Lokale (water)systeemkennis en kennis van het stroomgebied zijn van doorslaggevend belang. |



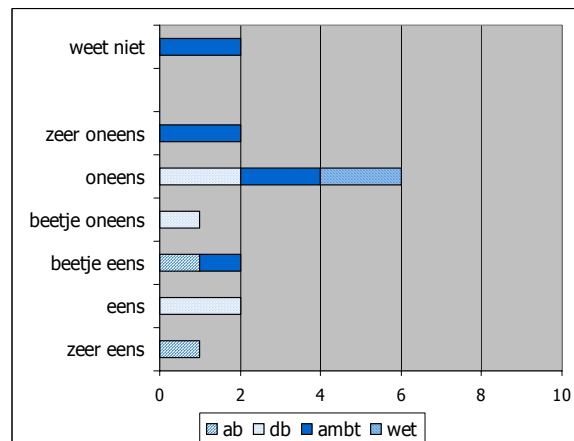
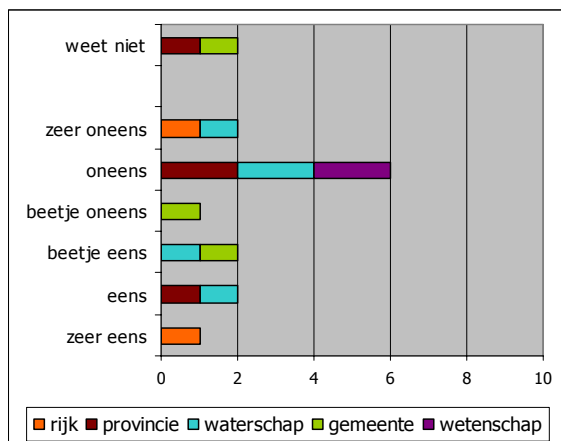
C. Institutioneel: vraag 6a

Gemeenten dienen ook water te betrekken bij de gemeentelijke besluitvorming.

De toename aan gesprekspartners leidt tot een beperking van de gemeentelijke keuze- en ontwikkelingsmogelijkheden.

antwoorden
orgaan reactie opmerking

| | | |
|-------------------|---------------|---|
| Rijk | zeer eens | |
| | zeer oneens | Nee, leidt wel tot meer afstemmingsvraagstukken. |
| provincie | oneens | |
| | eens | |
| | oneens | Nee, de vrijheid blijft gelijk. Het dwingt gemeente tot een explicietere afweging. |
| | weet niet | Ik snap de vraag niet. |
| waterschap | beetje eens | |
| | eens | Samenwerken beperkt je eigen plannen. |
| | oneens | In dat risico ligt de uitdaging! |
| | zeer oneens | Eindelijk de mogelijkheid om integraal aan het werk te gaan. Aantal partijen doet er niet toe, als belangen maar goed afgewogen worden! |
| | oneens | Juist meer keuzemogelijkheden. Wordt wel moeilijker. |
| gemeente | beetje oneens | Maar als er goede argumenten worden gebruikt kan het goed komen. |
| | weet niet | |
| | beetje eens | Is ook goed want samen zou je tot een meer gedragen plan moeten kunnen komen. |
| wetenschap | oneens | Dat hoeft niet persé. |
| | oneens | Nee, wel tot een complexer proces, maar het resultaat wordt ook beter! |

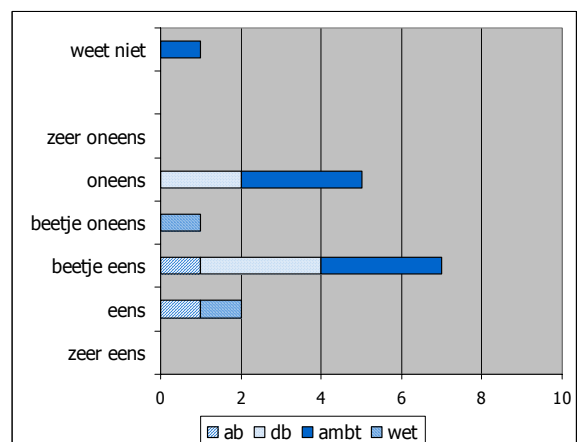
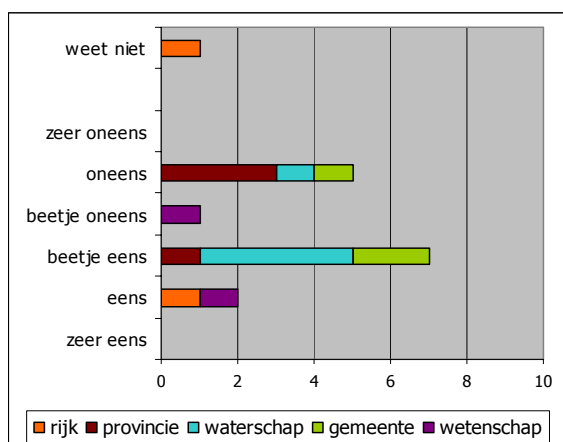


C. Institutioneel: vraag 6b

Water wordt bij de afweging van belangen als bedreigend ervaren voor de andere gemeentelijke (vaak economische) belangen.

antwoorden
orgaan reactie opmerking

| | | |
|-------------------|---------------|---|
| Rijk | eens | |
| | weet niet | |
| provincie | oneens | Heb ik geen aanwijzingen voor. |
| | oneens | Het belang van water is breed maatschappelijk onderkend. |
| | beetje eens | Het gebeurt wel eens, maar de teneur zal steeds meer worden dat inbreng van water meer als kwaliteitsverhoging kan worden beschouwd. Uiteindelijke winnen de andere belangen als ze veilig en overlast vrij zijn. Maar die visie vraagt nog wel wat zendingswerk. |
| | oneens | |
| waterschap | beetje eens | Uit diverse onderzoeken blijkt dat waterbelangen ook een duidelijk economisch belang hebben. Waterbelangen moeten door gemeenten meer als kans dan bedreiging gezien worden. |
| | beetje eens | Niet altijd, soms juist kans. |
| | beetje eens | Waarschijnlijk wel, in eerste instantie kost het geld (en ruimte). Daarom moeten we samen nog veel meer de opbrengstkant benadrukken. |
| | beetje eens | Is kwestie van goed onderbouwing geven bij wateradvies. Daarvoor moet waterbeheerder denken in oplossingen / advies en niet in normen. |
| | oneens | Water biedt ook kwaliteit. Beeld klopt op zich wel enigszins, jammer genoeg. |
| gemeente | beetje eens | Maar tegenwoordig wordt het ook wel als kans gezien. |
| | beetje eens | |
| | oneens | In Delft is men wel doordrongen van de ernst van de waterproblematiek. |
| wetenschap | beetje oneens | Vaak wel, maar zeker niet altijd. |
| | eens | Helaas wel, maar zeer ten onrechte! |



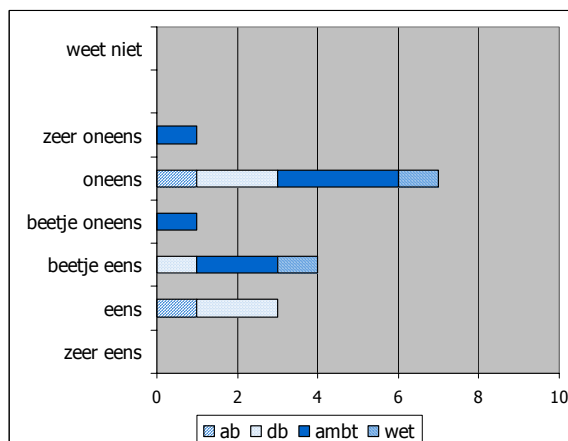
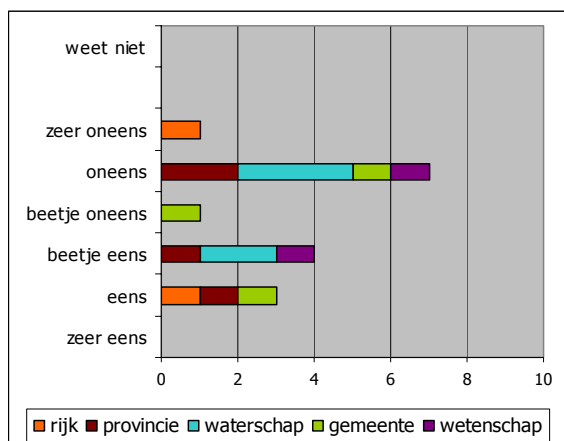
C. Institutioneel: vraag 7a

Het realiseren van ruimte voor water is tot dusver moeilijk gebleken.

Het ontbreekt aan geld.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|--|
| Rijk | eens | |
| | zeer oneens | waar een wil is is een weg |
| provincie | oneens | In N-H zullen slechts een klein aantal grootschalige waterbergingen gerealiseerd hoeven te worden. De opgave kan grotendeels via kleinschalige maatregelen worden gerealiseerd. Wij hebben goede hoop dat dit gaat lukken. Geld is bij waterberging meestal niet het probleem. |
| | eens | Dat is correct. |
| | beetje eens | Hoewel er overal toch waterbergingen verschijnen en er ook bijzondere initiatieven worden ontwikkeld. Bij ruimte voor water gaat het er ook om dat het water kan meebewegen en benut kan worden. |
| | oneens | Is ruimte voor water echt zo problematisch? Alleen in bestaand (binnen) stedelijk gebied en sommige specifieke plekken als het Westland. |
| waterschap | oneens | Mijns inziens is geld niet het probleem. Er is vaak onvoldoende draagvlak voor het realiseren van ruimte voor water. Overheden, belangenorganisaties e.d. zijn vaak niet overtuigd van de noodzaak. |
| | beetje eens | soms |
| | oneens | Geld en fasering gaan dan goed samen. Als de gezamenlijke wil er maar is. |
| | beetje eens | Hangt er van af hoe gemeente hier mee om gaat. Stad van de zon is project waar het blijkbaar wel lukt en zo zijn er de laatste tijd steeds meer projecten waar water opeens een volwaardige plaats krijgt in het plan. |
| | oneens | |
| gemeente | eens | Zeer grote bedragen nodig. |
| | oneens | |
| | beetje oneens | Volgens mij is er bij de waterschappen geld genoeg. |
| wsecthena | beetje eens | |
| | oneens | Nee, met name de waterschappen zetten tot nog toe te weinig financiën in! Zij moeten meer en vaker optreden als cofinancier. |

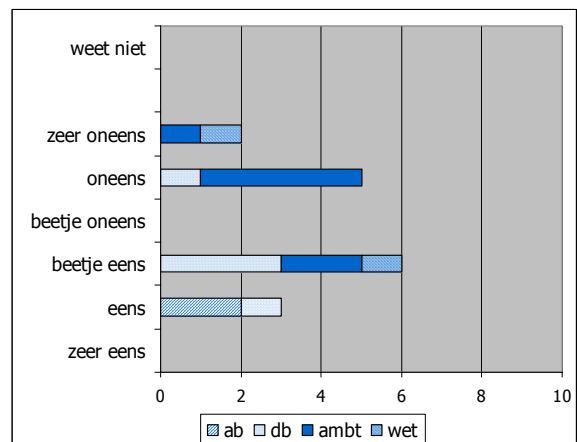
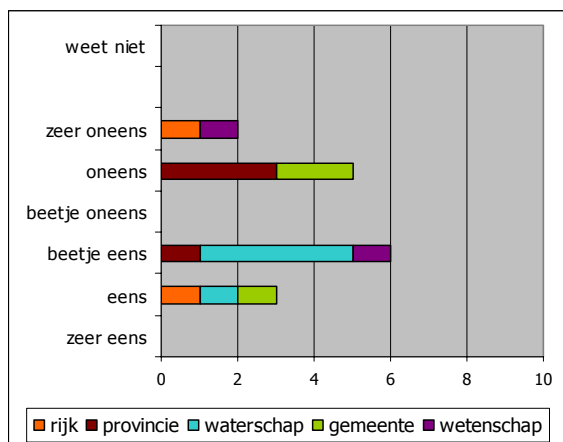


C. Institutioneel: vraag 7b

Het ontbreekt aan planologische status.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|-------------|--|
| Rijk | eens | |
| | zeer oneens | waar een wil is is een weg |
| provincie | oneens | De status is het sluitstuk van een vaak moeizaam gebiedsproces. Dat is veeleer het probleem. |
| | beetje eens | |
| | oneens | Onzine m.i., het gaat om een breder te ontwikkelen bewustzijn van waterschappen en gemeenten. |
| | oneens | |
| waterschap | eens | Het gaat om ingewikkelde, gecompliceerde en tijdrovende procedures. Vaak wordt gezocht naar compromissen en worden er geen knopen doorgehakt. Waar ligt het primaat? Bij welke overheid? |
| | beetje eens | soms |
| | beetje eens | KRW: ja, hier moet nog veel gebeuren!; WB21: kan via waterstructuurplannen goed in de RO worden ingebed. |
| | beetje eens | Praktijk is vooral ook gebaat bij het maken van goede (maatwerk) afspraken. |
| | beetje eens | Soms wel. |
| gemeente | eens | |
| | oneens | |
| | oneens | |
| wsc | beetje eens | Dat is met name een gemeentelijke keuze. |
| | zeer oneens | Water is in de RO een hot topic; aan status geen gebrek, (wel aan het formuleren van een interessante business case). dientengevolge komen mooie innovatieve plannen maar moeilijk van de grond. |

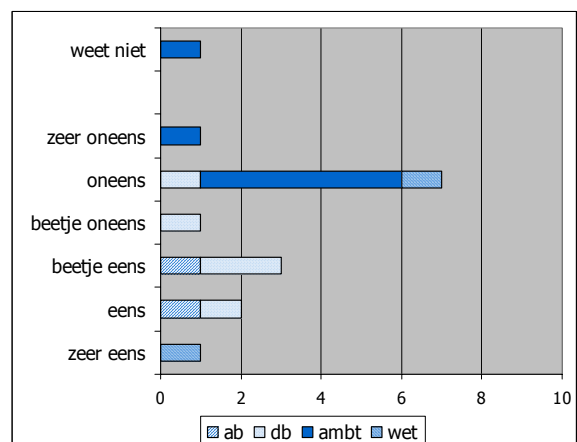
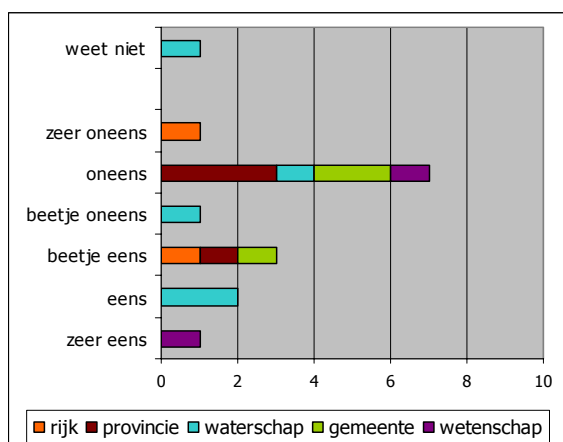


C. Institutioneel: vraag 7c

Het ontbreekt aan mogelijkheden tot onteigening.

antwoorden
orgaan reactie opmerking

| | | |
|--------------------|---------------|--|
| Rijk | beetje eens | |
| | zeer oneens | Er zijn geen juridische hobbels. |
| provincie | oneens | |
| | beetje eens | |
| | oneens | Formele mogelijkheden zijn er, de vraag is wil je ze toepassen. |
| | oneens | |
| waterrschap | eens | Het realiseren van waterberging leidt vaak tot jarenlange tijdrovende overlegsituaties. Als het polderen niet lukt moet snel overgegaan worden tot onteigening. Het algemeen belang prevaleert boven individuele belangen. |
| | eens | |
| | beetje oneens | KRW: ja; Overig: nee. Planschade is wel bottleneck. |
| | weet niet | Is altijd laatste redmiddel, wordt weinig toegepast (gelukkig). |
| | oneens | Vooraf lef ontbreekt. |
| gemeente | beetje eens | |
| | oneens | 1.) het ontbreekt aan een gedeeld gevoel van urgentie voor veiligheid in verband met water. 2.) De rest van de wateropgave wordt nog onvoldoende in de context van gebiedsinrichting geplaatst; wordt daardoor soms onderschat, soms schromelijk overdreven. |
| | oneens | Onteigenen is juridisch wel te regelen. |
| wseantwerp | oneens | |
| | zeer eens | Dat soort procedures moet veel sneller kunnen zonder de rechtsbescherming van de burger aan te tasten. |



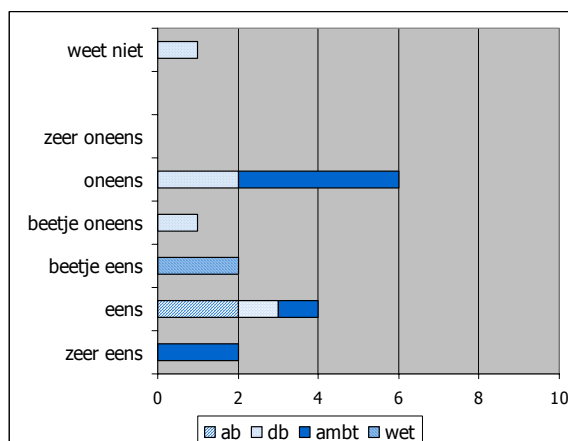
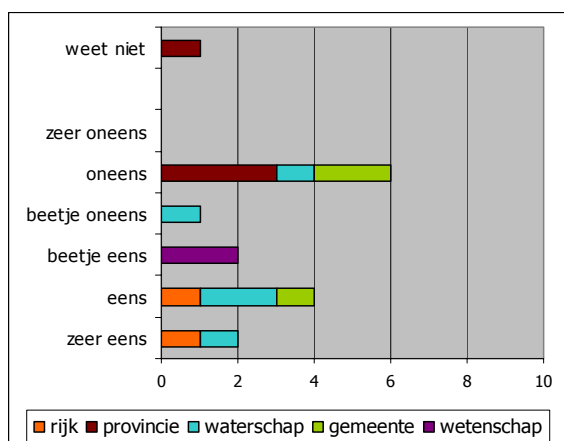
C. Institutioneel: vraag 8a

Het Rathenau Instituut pleit voor een uitdunning van het plannenwoud.

Het is te overwegen om de plannen van provincie (waterhuishoudingsplan), waterschap (waterbeheersplan) en gemeente (waterplan) te vervangen door één waterplan per deelstroomgebied.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|---|
| Rijk | eens | |
| | zeer eens | Er komt een stroomgebiedsbeheerplan waar genoemde plannen de basis voor zijn. In Drenthe en Limburg heeft men een POL waarin waterbeheersplannen van waterschappen zijn opgenomen. |
| provincie | weet niet | En moet daar dan ook een aparte gebiedsautoriteit voor komen? |
| | oneens | Eén plan tast de autonomie van iedere overheidslaag aan. |
| | oneens | De hoeveelheid plannen is niet het probleem maar de vraag of iedere partij bereid is samen te werken en af te stemmen. Met zo'n plan creëer je een nieuw plan, een aantal plannen vervallen dan weliswaar, maar niet de belangen van de verschillende partijen. |
| | oneens | De plannen hebben elk hun eigen scope, schaalniveau en abstractieniveau. Als je het deelstroomgebied klein kiest dan mis je de regio-overstijgende issues (nu in WHP). Als je het groter kiest mis je de details (maatregelen) die nu in WBP of GRP staan. |
| waterschap | eens | Het plannenwoud leidt tot zeer ingewikkelde tijdrovende procedures. Gaat ten koste van slagvaardigheid, de implementatie en praktische uitwerking van gerealiseerd beleid. Ik ben groot voorstander van één waterplan. In zo'n waterplan moet wel helder beschreven worden welke taken / welke rol de diverse deelnemers hebben of de implementatie / uitvoering. |
| | eens | |
| | beetje oneens | Groeimodel? Eerst maar eens kijken wat de stroomgebieden kunnen betekenen voor de regio als geheel. |
| | zeer eens | Direct doen!! Onder regie van gemeente en waterschap. |
| gemeente | oneens | Juist niet sectoraal houden maar integreren met andere beleidsvelden. |
| | oneens | Doet geen recht aan grote verschillen tussen gemeenten. |
| | oneens | Eens met de uitdunning van het plannenwoud, maar één waterplan per stroomgebied leidt juist tot meer plannen en papier. Deelstroomgebied is vooral administratieve eenheid. Ik zie meer in: 1.) afstemming en samenhang naar visie op niveau van watersamenhang. 2.) sobere plannen op hoofdlijnen. 3.) operationeel vastleggen in beheerplannen van betrokken overheden. |
| | eens | |
| wetenschap | beetje eens | Maakt het wel lastig om concrete maatregelen op te nemen. Vergroot wellicht afstand tot de burger (publieke participatie). Risico van erg groot abstractieniveau of een gigagroot document. |
| | beetje eens | Mooi, maar die plannen zijn niet meer dan de weerslag van een gezamenlijk leerproces. Minder formele plannen betekent meer informele plannen, notities e.d. Dus of we daardoor echt vooruit gaan? |

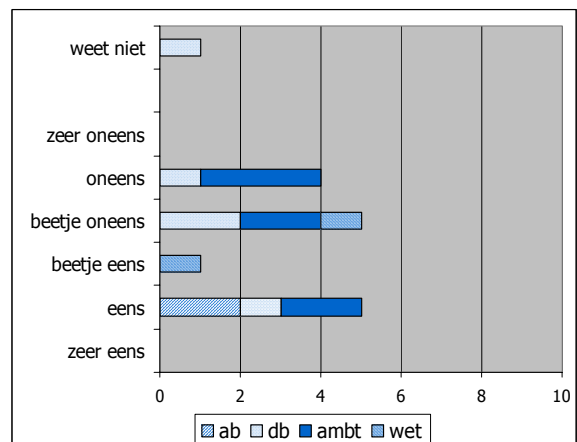
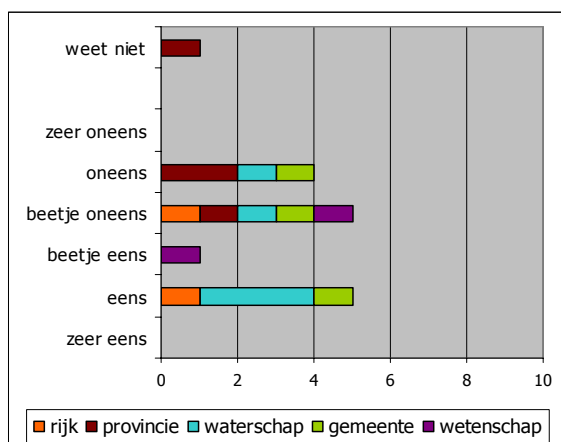


C. Institutioneel: vraag 8b

De afstemming tussen waterbeleid en -beheer en ruimtelijke ordening verloopt beter als er één waterplan per deelstroomgebied is.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|--|
| Rijk | eens | |
| | beetje oneens | Het daarbij ook om de drive van de bestuurder. |
| provincie | weet niet | Hangt ervan af hoe de uitvoering van het ene plan is geregeld. Zie vorige vraag. |
| | oneens | Nee, want dan heb je te maken met meerdere overheden en meerdere ruimtelijke plannen. |
| | beetje oneens | Ik vraag mij dat af. Afstemming is samenwerking, en dat heeft met andere zaken te maken dan planvorming. |
| | oneens | Waarom zou dit beter lopen? |
| waterschap | eens | |
| | eens | |
| | beetje oneens | Gaat alleen op als er ook RO-sturing per deelstroomgebied plaats kan vinden. Dat zegt vooral iets over het aantal provincies. |
| | eens | Wel goed nadenken wat de omvang van een deelstroomgebied is. |
| gemeente | oneens | Je moet blijven afstemmen. Niet sectoraal, maar geïntegreerd met andere beleidsvelden. |
| | beetje oneens | Doet geen recht aan grote verschillen tussen gemeenten. |
| | oneens | |
| | eens | |
| wetenschap | beetje eens | Een waterplan zorgt nog niet voor een adequate doorwerking. Daar is meer voor nodig. |
| | beetje oneens | Je verliest gelijk ruimte voor regionaal en/of lokaal maatwerk. Ik voel meer voor horizontale integratie (provinciaal water en milieubeleidsplan, stedelijk water en milieuplan e.d.). |

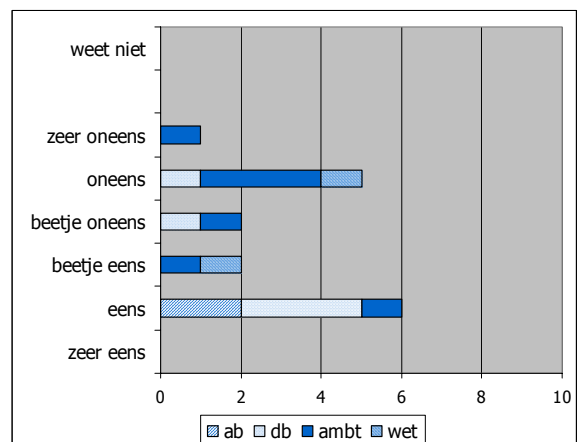
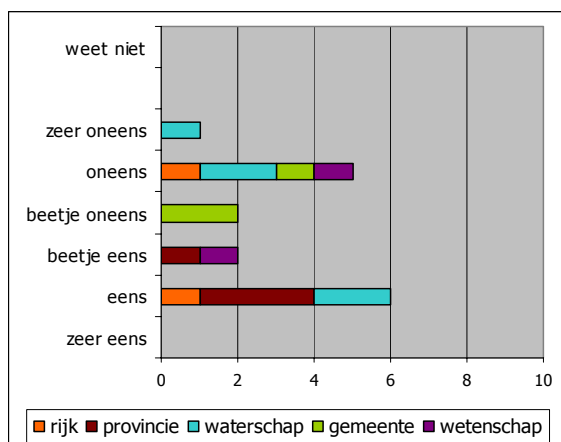


C. Institutioneel: vraag 8c

Onder aansturing van de provincie is de integratie in het waterplan het beste gegarandeerd.

antwoorden

| orgaan | reactie | opmerking |
|-------------------|---------------|--|
| Rijk | eens | |
| | oneens | Tot op heden hebben de provincies de regierol niet opgepakt. Met een andere planstructuur zal dat niet veranderen. Het gaat tenslotte om verantwoordelijkheden. |
| provincie | eens | Gelet op de schaal en integraliteit van de provincies is dat inderdaad een logische gedachte. |
| | eens. | |
| | beetje eens | Het kan ook via andere provinciale instrumenten (Bijv. RO-spoor). Ik vind het wel op weg van provincie liggen om te zorgen dat integratie vorm krijgt, zowel bij waterschappen als bij gemeenten. |
| | eens | Omdat die onder één dak zowel RO als groen, als water, als landbouw heeft. Neemt niet weg dat provincies die toch beter zouden kunnen uitvoeren. |
| waterschap | eens | |
| | eens | |
| | oneens | Alle partijen zijn daarvoor nodig. |
| | zeer oneens | Ervaring leert dat de provincie zijn rol in het waterplan nooit goed heeft kunnen invullen, dus laat staan de aansturing gaat verzorgen. Meer zaak van gemeente/waterschap. Kan wel per provincie verschillen. |
| | oneens | Provincie heeft niet het detailniveau dat vaak gewenst is. |
| gemeente | beetje oneens | Vooraf gemeenten en waterschappen moeten met elkaar afstemmen. |
| | oneens | |
| | beetje oneens | ik stel voor Rijk daarvoor integraal verantwoordelijk te maken. |
| wetenschap | beetje eens | Dat zou zo moeten zijn, maar of dat nu in de praktijk ook zo is? |
| | oneens | Aansturing door een (team van) deskundige(n) is alles bepalend. |



Open vragen: wat is uw expert mening over de volgende onderwerpen

welke knelpunten ervaart u als belangrijkste met betrekking tot:

1. afstemming tussen overheden

antwoorden
orgaan reactie

| | |
|--|---|
| R ij k | In het LBOW vindt afstemming plaats op abstract niveau. In de praktijk zie ik veel goede voorbeelden |
| p r o v i n c i e | Het grote aantal gemeenten waar een provincie mee te maken heeft |
| w a t e r s c h a p | Er is een lappendeken aan organisaties die zich bezighouden met waterbeheer. Dit leidt tot verkoking en ingewikkelde tijdrovende procedures. Veel energie wordt gestopt in het afbakenen van verantwoordelijkheden. Dit gaat ten koste van integrale visie ontwikkeling. Politieke wil en ambitie. - vroegtijdigheid; - beschikbaar personeel (kwantitatief en kwalitatief); - snel kunnen schakelen Verschillende belangen per organisatie werkt niet bevordelijk voor beleidsontwikkeling, planvorming en uitvoering. Door het waterplan zie je dat gemeente/waterschap afspraken ook vastleggen (inclusief de middelen). Belangrijkste knelpunt tussen gemeente en waterschap: elkaar niet serieus nemen. Water wordt niet bij de gemeente serieus genomen, terwijl bij de waterschappen de andere belangen niet altijd in beeld zijn. |
| g e m e e n t e | Samenwerking tussen gemeente en waterschap is essentieel. (Voor Alkmaar verloopt dit over het algemeen goed) Afstemmen kost veel tijd en we moeten daarom zoeken naar manieren om dat efficiënter te doen. Een ramp is de papier brei van de KRW, wanneer en hoe leren we korter rapporteren. Afstemming is moeizaam omdat verschillende overheden intern nogal bureaucratisch zijn georganiseerd. Overleg en afstemming is intern al problematisch bij waterschap en provincie en daardoor afstemming tussen overheden ondeling ook. |
| w s c h a p | |

Open vragen: wat is uw expert mening over de volgende onderwerpen

welke knelpunten ervaart u als belangrijkste met betrekking tot:

2. coördinatie tussen overheden

antwoorden
orgaan reactie

| | |
|--|--|
| R ij k | Elke overheid heeft haar doelen. Coördinatie kan daardoor tijdrovend zijn. |
| p r o v i n c i e | Het grote aantal gemeenten waar een provincie mee te maken heeft |
| w a t e r s c h a p | <p>Politieke wil en ambitie.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accountmanagement als middel kan ook bij gemeenten nog beter ontwikkeld worden; - Elkaar aanspreken op verbeterpunten kan vaker; - Binnen Delfland's gebied doen we het als waterschap en gemeenten niet slecht. <p>Verloopt goed op dit moment, althans er zijn afspraken hoe de coördinatie moet lopen. Praktijk is vooral een kwestie van mensenwerk en dus vooral inspelen op situaties.</p> <p>Duidelijkheid: blijkbaar zijn overheden (nog) niet in staat vooraf goede afspraken te maken zodat latere onduidelijkheden goed afgehandeld kunnen worden.</p> |
| g e m e e n t e | Kan beter. Vooral als het gaat om uitvoering van plannen; daar zitten grote verschillen en grote knelpunten. |
| w s e c t h e a n p | |

Open vragen: wat is uw expert mening over de volgende onderwerpen

welke knelpunten ervaart u als belangrijkste met betrekking tot:

3. toedeling van verantwoordelijkheden

antwoorden

orgaan reactie

| | |
|--|--|
| R ij k | Met de Wet gemeentelijke watertaken is er duidelijkheid over Water in de stad. |
| p r o v i n c i e | Geen grote knelpunten. RBO-structuur staat op gespannen voet met "huis van Thorbecke". Idem met huidige procedure van herziening plannen (tegelijk i.p.v. volgtijdelijk) ==> op gespannen voet met hiërarchische verhouding plannen. |
| w a t e r s c h a p | Rijk en provincie geven hoofdlijnen, er moet ruimte zijn. In Zuid-Holland kennen we ook de stadsregio's. De afbakening met de taken van de provincie zal binnenkort verhelderd worden in nieuwe wet. Datzelfde geldt voor de uitwerking van de Waterwet. Het waterschap mag best nog wat meer van zich laten horen als het over positionering gaat! Is geregeld in regels en verordeningen, dus weinig aan te veranderen. Wel inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Duidelijkheid: bijvoorbeeld nautisch beheer blijft een onduidelijke taak. |
| g e m e e n t e | Er hoeft niet zoveel veranderd te worden. Men kan meer gebruik maken van de mogelijkheden die er al zijn. Is geen groot knelpunt. Verantwoordelijkheid voor water is toebedeeld aan teveel "schijven" en dat werkt niet. Eén overheid eindverantwoordelijk maken, bijvoorbeeld Rijk. |
| w s e c t h e a n p | |

Open vragen: wat is uw expert mening over de volgende onderwerpen

welke knelpunten ervaart u als belangrijkste met betrekking tot:

4. toedeling van taken

antwoorden
orgaan reactie

| | |
|--|--|
| R ij k | |
| p r o v i n c i e | Geen grote knelpunten. |
| w a t e r s c h a p | Geen grote knelpunten. Waterketenbeleid en gezamenlijke duurzaamheidsprojecten bieden ook nog kansen, vanuit ieders taakveld. Dan zal blijken of verschuiving aan de orde moet zijn (met behoud van zorgplicht). Is geregeld; de laatste tijd worden steeds meer knelpunten opgelost (bijvoorbeeld overdracht onderhoud stedelijk water en waterketen). Duidelijkheid: bijvoorbeeld nautisch beheer blijft een onduidelijke taak. |
| g e m e e n t e | Er hoeft niet zoveel veranderd te worden. Men kan meer gebruik maken van de mogelijkheden die er al zijn. Is geen groot knelpunt. Is mij nog steeds niet duidelijk en volgens mij bestaat die duidelijkheid ook niet bij overheden zelf. Hierdoor krijg je strijd onderling wie waarvoor verantwoordelijk is. |
| w s e c t h e a n p | |

Open vragen: wat is uw expert mening over de volgende onderwerpen
welke knelpunten ervaart u als belangrijkste met betrekking tot:

5. plannen

antwoorden
orgaan reactie

| | |
|--|--|
| R ij k | |
| p r o v i n c i e | <p>Geen grote knelpunten (al is een lagere plandichtheid, mits werkbaar, altijd goed).</p> <p>Watertoets werkt niet bij locatiekeuze, alleen bij optimaliseren ontwerp op eenmaal gekozen locatie.</p> |
| w a t e r s c h a p | <p>Er moet een einde komen aan het plannenwoud. Een integrale stroomgebiedsvisie waarin taken/verantwoordelijkheden van de participanten helder beschreven worden is van belang.</p> <p>Hoofdrol provincie.</p> <p>De schaal waarop wij als overheden kijken moet groter en verder vooruit.</p> <p>Daar waar nodig worden plannen (waterplannen, deelstroomgebiedsvisie, wateroverlast enz.) gezamenlijk opgepakt. Kan nog worden verbeterd.</p> <p>Ik zie de hoeveelheid aan plannen duidelijk niet als knelpunt, maar ik kan me voorstellen dat gemeenten daar anders over denken.</p> |
| g e m e e n t e | <p>Plannen zijn geduldig. Waterplan moet geen wettelijk plan worden, maar een samenwerkingsovereenkomst.</p> <p>Een teveel aan plannen. We moeten naar kortere plannen op hoofdlijnen. We moeten niet alles willen beschrijven en we moeten minder juridisch willen borgen.</p> <p>GRP+ is een goede keus.</p> <p>We moeten niet alles in een integraal plan willen vastleggen. Veel te complex en onnodig, omdat je verschillende plan(vorm)en naast elkaar of na elkaar ook in samenhang kan ontwikkelen, met veel meer flexibiliteit dan één integraal plan.</p> <p>Beleidsplannen zijn er teveel en ze zijn te wollig. Weinig concreet en objectief en ook weinig eenheid.</p> |
| w s e c t h e a n p | |

Open vragen: wat is uw expert mening over de volgende onderwerpen
welke knelpunten ervaart u als belangrijkste met betrekking tot:

6. inhoud waterbeleid

antwoorden
orgaan reactie

| | |
|--|---|
| R ij k | Kleine gemeenten hebben vaak geen/onvoldoende kennis waardoor ze moeilijk te bereiken zijn. |
| p r o v i n c i e | Geen grote knelpunten. |
| w a t e r s c h a p | Ver genoeg vooruit kijken! Iedere overheidslaag stelt eigen beleid vast op het niveau waar ze werkzaam is. Meest concreet gebeurt dit door het waterschap. Is niet meer een kwestie van zelf doen, maar altijd in afstemming met andere overheden. Waterbeleid is niet eenduidig; zowel de verschillende tempo's als de verschillende thema's kunnen best nog wel eens conflicterend zijn. Het is lastig als je als waterbeheerder met één boodschap naar buiten wil treden terwijl je intern nog niet op één lijn zit. |
| g e m e e n t e | Vooraf wat betreft berging gaat het niet zo snel. Waterveiligheid en met name de perceptie daarvan bij investeerders is onze grootste opgave. Anders lopen investeerders weg en verpaupert West-Nederland. Strategie moet zijn: a. investeren in veiligheid (dijken etc.); b. goede PR richting investeerders. |
| w s e c t h e a n p | Er gaat veel tijd heen met afbakening van verantwoordelijkheden en taken. Hierdoor rest er weinig tijd om dat te doen wat nodig is: integraal beleid met voldoende flexibiliteit om dat beleid in een bepaald gebied doelgericht en effectief te kunnen uitvoeren. |

Open vragen: wat is uw expert mening over de volgende onderwerpen

welke knelpunten ervaart u als belangrijkste met betrekking tot:

7. andere zaken

antwoorden
orgaan reactie

| | |
|--|--|
| R ij k | |
| p r o v i n c i e | Geen grote knelpunten. |
| w a t e r s c h a p | De water- en RO-wereld is de laatste jaren continue in beweging. Door samenvoeging van gemeenten en ook van waterschappen ontstaan er sterke bestuurlijke organisaties die onderling goed staat zijn beleid en plannen te maken. De rol van de provincie wordt steeds minder. Verdere opschaling van met name plannen is goede zaak, omdat water en RO niet stoppen bij grenzen. Toch zal het altijd blijven zoeken naar het optimale en zullen enkele recente ontwikkelingen mogelijk op termijn niet altijd de juiste blijken te zijn. De moderne samenleving vraagt om veranderingen en daar zullen alle overheden op in moeten blijven spelen. |
| g e m e e n t e | Mijn grootste frustratie in het uitvoeren van het waterbeleid in ruimtelijke plannen is het functioneren van het waterschap. Geen interne afstemming daar, veel bureaucratie, geen afspraken mee te maken en nauwelijks bereid tot "opbouwend" samenwerken. Veel remmen trappen, weinig constructief meedenken. |
| w s e c t h e a n p | |